

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kota Yogyakarta merupakan kota pelajar, wisata, serta kota budaya. Kota ini juga termasuk sebagai salah satu kota terbesar ke empat di wilayah Pulau Jawa bagian selatan setelah Bandung, Malang, dan Surakarta menurut jumlah penduduk¹. Banyaknya jumlah penduduk di Kota Yogyakarta ini selain karena pengaruh dari angka kelahiran juga banyaknya pendatang dari luar Kota yang ingin menimba ilmu. Melihat jumlah Perguruan Tinggi di Yogyakarta yang sangat banyak, maka tak heran jika banyak sekali perantau dari luar daerah yang ingin bersekolah di Yogyakarta. Tercatat pada tahun 2016 ada sekitar kurang lebih total 106 Perguruan Tinggi di Yogyakarta². Dengan banyaknya Perguruan Tinggi yang ada di Yogyakarta ini, maka menguntungkan berbagai pihak, salah satunya pemilik pondokan atau rumah kos-kosan.

Tingginya antusiasme mahasiswa baru terutama yang datang dari luar Daerah Istimewa Yogyakarta, membuat bisnis pondokan selalu laris. Mulai dari kos dengan fasilitas minim hingga kos dengan fasilitas lengkap ala hotel bintang lima. Para pemondok juga dapat memilih sesuai keinginan mereka dengan banyaknya pilihan kos-kosan. Ada kos dengan jam malam yang bebas

¹https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Yogyakarta diakses tanggal 2 Februari 2018 pukul 18:05 WIB

²<http://kelembagaan.ristekdikti.go.id/index.php/2016/11/30/infografis-kopertis-wilayah-v/> diakses tanggal 2 Februari 2018 pukul 19:00 WIB

dan tidak ada penjaga yang menjaga disekitar kos-kosan, artinya pemondok bisa bebas pulang ke kos mereka kapan pun tak terbatas waktu. Ada pula kos dengan jam malam yang dibatasi maupun kos yang menjadi satu dengan hunian induk semang.

Salah satu yang menjadi ironi saat ini adalah banyaknya kos dengan jam malam yang bebas dan tidak memiliki penjaga maupun induk semang di area sekitar kos sehingga membuat para pemondok merasa bebas karna tidak ada yang memantau mereka disana. Longgarnya kontrol yang mereka terima membuat mereka dapat berlaku semau mereka sendiri. Ancaman bagi para remaja secara umum di pondokan ini dapat melanggar norma kesopanan serta kesusilaan. Seperti pola hidup sex bebas, mabuk-mabukan, menonton film porno, hingga yang terberat yakni menggunakan barang-barang terlarang seperti narkoba, psikotropika, dan obat-obatan terlarang. Pada tahun 2002, Lembaga Studi Cinta dan Kemanusiaan serta Pusat Pelatihan Bisnis dan Humaniora (LSCK PUSBIH) mempublikasikan hasil penelitiannya terhadap mahasiswa Yogyakarta. Penelitian itu dilakukan selama tiga tahun, mulai Juli 1999 hingga Juli 2002, dengan melibatkan sekitar 1.660 responden yang berasal dari 16 perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta di Yogyakarta. Dari 1.660 responden itu, 97,05 persen mengaku sudah hilang keperawanannya saat kuliah, karena pernah melakukan seks berpasangan atau berzina. Ditinjau dari tempat mereka melakukan seks bebas, sebanyak 63 persen melakukan seks bebas di tempat kos pria pasangannya. Sebanyak 14 persen dilakukan di tempat kos putri atau rumah kontrakannya. Selanjutnya 21

persen di hotel kelas melati yang tersebar di Yogyakarta dan 2 persen lagi di tempat wisata yang terbuka. Data di atas menunjukkan bahwa tempat kos-kosan telah menjadi sarang kumpul kebo (seks bebas)³. Dengan adanya hal-hal seperti ini, di butuhkan penataan serta pengaturan dari pemerintah mengenai sanksi yang tegas agar para mahasiswa khususnya pemondok tidak dapat melakukan hal-hal tersebut.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan mengenai pondokan ini, maka di bentuklah Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan seperti yang tertera dalam Pasal 1 angka 2 yang dimaksud dengan Pondokan adalah rumah atau bangunan gedung yang terdiri dari kamar dan fasilitas penunjang yang dihuni oleh pemondok untuk jangka waktu tertentu dengan dipungut maupun tidak dipungut bayaran.

Setelah Perda berlaku maka timbul permasalahan dalam efektifitas penerapan sanksi hukumnya serta bagaimana penerapan dan penegakan hukum dari Perda itu sendiri. Proses penegakan Perda dalam penerapannya tidak efektif seperti yang dicita-citakan dikarenakan banyak faktor-faktor yang mempengaruhinya. Seperti yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa penegakan hukum yang sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut:

1. Faktor hukum sendiri.

³Budi Sulistiyono, "Urgensi Kriminalisasi Kumpul Kebo (*Cohabitation*) dalam Hukum Pidana Indonesia", Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi, II (2018), hlm. 167

2. Faktor penegakan hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum itu.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan sangat erat dan merupakan esensi dari penegakan hukum Perda dan juga penerapan efektifitas penegakan hukum dari Perda tersebut. Mengingat proses pembentukan undang-undang maupun perda yang tidak singkat, memerlukan pemikiran yang luas dan mendalam, disamping membutuhkan biaya yang mahal tersebut maka merupakan dorongan bagi setiap pembentuk undang-undang maupun perda agar mempunyai informasi yang luas mengenai masyarakat serta peraturan itu sendiri.⁴

Berdasarkan uraian dan gambaran dari latar belakang diatas, maka penulis mengambil judul pada penelitian ini yaitu “KEBIJAKAN LEGISLATIF DALAM PERATURAN DAERAH NO. 1 TAHUN 2017 TENTANG PENYELENGGARAAN PONDOKAN DI KOTA YOGYAKARTA MELALUI SARANA PENAL”

⁴Andri Pratama, 2010, “Analisis Penerapan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila Kota Bandar Lampung” (Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Lampung), hlm. 2-4

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari uraian dalam latar belakang permasalahan di atas maka perumusan masalah yang akan di bahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tindak pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kota Yogyakarta?
2. Apa dasar pengaturan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan tindak pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kota Yogyakarta
2. Untuk mengetahui dasar-dasar kebijakan pengaturan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kota Yogyakarta

D. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Mengenai Kebijakan Legislatif

a. Pengertian Kebijakan Legislatif

Istilah kebijakan diambil dari kata “Policy” dalam bahasa Inggris atau Politiek dalam bahasa Belanda. Secara umum kebijakan dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip yang memiliki fungsi untuk mengatur maupun mengarahkan pemerintah. Dalam arti luas, dapat diartikan sebagai aparat penegak hukum dalam mengelola, mengatur maupun menyelesaikan urusan-urusan publik dan menyusun peraturan perundang-undangan dan mengaplikasikan hukum atau peraturan dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kebijakan sendiri memiliki makna berupa rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam mencapai tujuan maupun sasaran (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya)⁵. Kebijakan atau upaya penanggulangan pada umumnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Dari beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan berarti suatu keputusan yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintah,

⁵<https://kbbi.web.id/bijak> diakses tanggal 31 Maret 2018 Pukul 14.15 WIB

baik pejabat maupun instansi pemerintah yang memiliki tujuan untuk mengatur serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Legislatif sendiri memiliki arti yakni sebuah lembaga atau dewan yang memiliki tugas untuk merumuskan maupun membuat undang-undang dan atau membuat hukum yang dibutuhkan di dalam suatu negara. Di Indonesia lembaga ini dijalankan oleh DPD, DPR, serta MPR.

Dari kedua pengertian diatas dapat dikatakan bahwa kebijakan legislatif adalah suatu peraturan maupun keputusan yang dibuat oleh lembaga pemerintah baik pejabat maupun instansi pemerintah yang merupakan suatu konsep dan asas dengan tujuan untuk mengatur dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Melalui kebijakan legislatif, terdapat beberapa perencanaan yang memuat persoalan tertentu di bidang hukum pidana serta kejahatan yang terjadi selalu berorientasi pada kebijakan penanggulangan kejahatan terpadu guna memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat. Dalam kebijakan legislatif juga ditetapkan mengenai sistem pemidanaannya yang tidak hanya tertuang pada satu kitab undang-undang melainkan juga berbagai undang-undang yang ada.

Bentuk-bentuk dari kebijakan legislatif berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terdapat dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Salah satu contoh bentuk kebijakan legislatif ini berupa Peraturan Daerah (PERDA). Peraturan Daerah ini dibagi menjadi dua yakni Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota. Adanya Peraturan Daerah ini tidak terlepas dari peranan pemerintah daerah itu sendiri, yakni Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

b. Pengertian Kebijakan Kriminal dalam Hukum Pidana

Secara terminologi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu rangkaian konsep atau asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana

dalam pelaksanaan suatu kepemimpinan. Kebijakan kriminal (*criminal policy*) merupakan bagian dari politik hukum pidana (*criminal law policy*) yang merupakan studi tentang fenomena kejahatan yang dipandang dari berbagai aspeknya⁶. Soedarto⁷ memberikan definisi singkat mengenai politik kriminal yakni suatu usaha rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan. Soedarto⁸ juga memberikan definisi mengenai kebijakan kriminal yang dapat diberi arti sempit, lebih luas dan paling luas, yakni:

1. Dalam arti politik kriminal itu digambarkan sebagai keseluruhan asas dan metode, yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana
2. Dalam arti lebih luas, ia merupakan keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk didalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi
3. Dalam arti paling luas, ia merupakan keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dalam masyarakat.

Kebijakan kriminalisasi adalah upaya untuk melakukan penilaian dan pemilihan dari sekian banyak alternatif secara sengaja

⁶M. Ali Zaidan, 2015, *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*, Yogyakarta, Sinar Grafika, hlm. 99

⁷Soedarto dalam Barda Nawawi Arief, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta, Prenadamedia, hlm. 3

⁸*Ibid.*, hlm. 100

dengan menggunakan pendekatan yang rasional untuk menjadikan suatu perbuatan yang bukan merupakan perbuatan pidana menjadi perbuatan pidana guna dijadikan sarana penanggulangan atau pelanggaran dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Kebijakan kriminalisasi dikenal juga sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan yang mendasarkan pada hukum pidana. Kebijakan penanggulangan kejahatan ini merupakan upaya masyarakat untuk menciptakan ketertiban. Kriminalisasi dalam kebijakan hukum pidana harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut⁹:

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material, spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi. Dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang

⁹M. Musa, 2006, "Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Peraturan Daerah" (Tesis Pascasarjana tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro), hal. 37

mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat.

3. Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*)
4. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan kepastian atau kemampuan daya dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)

Penggunaan hukum sebagai sarana pengendalian sosial terlalu standar jika dibandingkan dengan kompleksitas masalah yang ada di dalam masyarakat termasuk juga penggunaan hukum pidana. Dalam rangka penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan perlu dipertimbangkan faktor-faktor keseimbangan antara lain¹⁰:

1. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai
2. Analisa biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari
3. Penilaian atau penaksiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia

¹⁰M. Ali Zaidan, *Op.Cit.*, hlm. 108

4. Pengaruh sosial dan kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder

Kebijakan kriminalisasi berarti memilih dari sekian banyak alternatif yang paling efektif dalam usaha penanggulangan tersebut. Salah satunya dapat menggunakan hukum pidana dengan mengedepankan prinsip keseimbangan, yakni keseimbangan antara upaya penegakan hukum yang bersifat penal dan non penal, antara hukuman dalam arti pemidanaan dan penindakan serta antara biaya dengan hasil yang akan dicapai. Kebijakan kriminal merupakan sarana yang efektif sebagai salah satu penanggulangan kejahatan secara rasional. Penanggulangan kejahatan bukanlah semata-mata masalah undang-undang akan tetapi masalah penggunaan ilmu pengetahuan dalam usaha menanggulangi kejahatan.

Kebijakan kriminalisasi erat kaitannya dengan kebijakan penanggulangan kejahatan atau yang biasa disebut dengan politik kriminal. Menurut G.P Hoefnagels¹¹ upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan penerapan hukum pidana, pencegahan tanpa pidana, dan mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media. Dengan demikian upaya penanggulangan kejahatan dapat dibagi menjadi dua garis besar yakni melalui jalur penal (hukum pidana) maupun jalur non penal (diluar

¹¹Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 46

hukum pidana). Upaya penanggulangan kejahatan melalui jalur penal lebih menitikberatkan pada sifat *repressive* (penindasan) sesudah kejahatan terjadi. Sedangkan upaya penanggulangan kejahatan melalui jalur non penal lebih menitikberatkan pada sifat *preventive* (pencegahan) sebelum kejahatan terjadi.

Penyusunan kebijakan kriminalisasi erat kaitannya dengan politik hukum pidana. Terbentuknya suatu kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Perundang-undangan tak lepas dari dukungan politik hukum pidana yang memiliki pengertian sebagai kebijaksanaan dari negara dengan perantara pihak yang berwenang dalam menetapkan kebijaksanaan yang dikehendaki yang dapat digunakan untuk mencapai apa yang di cita-citakan dalam masyarakat. Melaksanakan politik hukum pidana berarti adalah usaha untuk mewujudkan peraturan perundangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang. Politik hukum pidana juga berarti mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.

Kebijakan perundang-undangan di bidang hukum pidana menempati posisi sentral. Hal ini disebabkan karena pembentukan undang-undang bertujuan untuk menyeragamkan perilaku manusia yang bersifat heterogen atau beragam ke dalam suatu rumusan hukum yang ketat dan pasti. Kodifikasi hukum untuk memenuhi tuntutan unifikasi mengarahkan kepada penyeragaman perilaku manusia

melalui undang-undang¹². Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh luas karena undang-undang akan dapat mengatur dan mengendalikan masyarakat. Undang-undang sendiri memiliki fungsi untuk mengekspresikan nilai-nilai dan fungsi instrumental¹³

2. Tinjauan Mengenai Peraturan Daerah

a. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk berlaku lama dan merupakan suatu norma yang ditetapkan oleh kepala daerah melalui persetujuan DPRD yang sifatnya mengikat secara umum, baik yang memuat ancaman pidana maupun tidak. Suatu produk perundang-undangan agar supaya secara formal berbentuk Peraturan Daerah harus memenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu¹⁴:

- 1) Tata cara pembentukannya harus memenuhi tata cara yang telah ditentukan
- 2) Dituangkan dalam bentuk yang telah ditentukan
- 3) Dituangkan sebagaimana mestinya, yaitu dalam bentuk dan menurut tata cara yang telah ditentukan

Peraturan Daerah adalah salah satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum

¹²M. Ali Zaidan., *Op.Cit.*, hal. 63

¹³Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung, Sinar Baru, hlm. 94

¹⁴M. Musa, 2006, "Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Peraturan Daerah" (Tesis Pascasarjana tidak diterbitkan, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro), hal. 29

nasional. Peraturan Daerah yang baik dapat terwujud dengan didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan Peraturan Perundang-Undangan seperti yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pembentukannya, Peraturan Daerah tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting diantaranya mengenai landasan yang digunakan dalam menyusun Peraturan Daerah, yakni landasan yuridis, sosiologis, filosofis, dan politis. Peraturan Daerah memiliki hak yuridiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Dalam proses pembuatan Perda, masyarakat berhak untuk memberikan masukan baik lisan maupun tulisan dalam rangka pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Jika dalam satu masa sidang, DPRD serta Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas rancangan Perda yang disampaikan DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai

Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan paling lambat 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur, Bupati/Walikota paling lambat 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Apabila rancangan Perda yang tidak ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lama 30 hari, maka Peraturan tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.

b. Fungsi dan Tujuan Peraturan Daerah

Sebagaimana tujuan hukum, pembentukan Peraturan Daerah mempunyai tujuan yang bersifat filosofis. Yakni mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban masyarakat, dan menjaga tata tertib di masyarakat. Tujuan yang lebih spesifik dari Peraturan Daerah dapat dilihat dalam bagian konsideran, biasanya dicantumkan pertimbangan, latar belakang, serta alasan-alasan yang mengarah kepada tujuan khusus pembentukan Peraturan Daerah tersebut¹⁵.

Pada dasarnya Peraturan Daerah merupakan sarana demokrasi dan komunikasi timbal balik antara masyarakat dan Kepala Daerahnya. Tujuan dari pembentukan Peraturan Daerah yang lebih spesifik dapat dilihat pada bagian konsideran. Selain itu, Peraturan Daerah memiliki tujuan formal yang ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, yakni:

¹⁵Iskandar Marwanto, 2004, "Kebijakan Kriminalisasi dan Sanksi Pidana dalam Peraturan Daerah" (Tesis Pascasarjana tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro), hlm. 45

“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”

Peraturan Daerah sendiri memiliki fungsi atributif, yakni pemberian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan rumah tangganya sendiri. Fungsi ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya adalah sebagai berikut¹⁶:

1. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).

¹⁶Maria Farida Indarti S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, hlm 323

2. Jenis Pendekatan

Penelitian yang dilakukan secara normatif memiliki beberapa jenis pendekatan. Jenis pendekatan dalam metode penelitian jenis normatif antara lain pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Di dalam penelitian normatif ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan undang-undang (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani¹⁷.

3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder. Sumber data sekunder adalah bahan hukum yang diambil dari studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang merupakan bahan-bahan yang bersumber dari peraturan Perundang-undangan, yang meliputi:

- 1) Undang-undang Dasar Tahun 1945
- 2) Kitab Undang-undang Hukum Pidana

¹⁷Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm. 133

- 3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana
- 4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 5) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 6) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2003 J.o Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kota Yogyakarta
- 7) Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu untuk proses analisis, yaitu:

- 1) Buku-buku ilmiah yang terkait;
- 2) Hasil penelitian yang terkait;
- 3) Makalah-makalah seminar yang terkait;
- 4) Jurnal-jurnal serta literatur yang terkait;
- 5) Internet;
- 6) Doktrin, pendapat dan kesaksian dari ahli hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Yaitu berupa kamus, ensiklopedi dan bahan-bahan di luar hukum yang relevan dengan penelitian ini.

4. Narasumber

Narasumber dalam penelitian ini diperlukan penyusun untuk memberikan pendapatnya terkait dengan permasalahan yang akan diteliti. Yang menjadi narasumber dalam penelitian ini ialah Kepala Sub. Bagian Perundang-undangan DPRD Kota Yogyakarta Bapak Nur Ichsanto Anwar.

5. Pengumpulan Bahan Hukum

a. Studi Kepustakaan

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap bahan penelitian. Penelusuran bahan hukum dilakukan dengan cara melihat, membaca, maupun penelusuran melalui media internet.

b. Wawancara

Dengan cara melakukan tanya jawab secara langsung pada instansi yang terkait dengan metode wawancara guna memperoleh data yang diperlukan terkait dengan penelitian

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Kerangka skripsi ini terdiri dari lima bab yang masing-masing disusun sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan penulisan skripsi, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan skripsi

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PENYELENGGARAAN PONDOKAN, Bab ini akan membahas tentang pengertian pondokan, aspek sosial penyelenggaraan pondokan dan aspek hukum penyelenggaraan pondokan

BAB III FORMULASI SANKSI PIDANA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, Bab ini akan membahas tentang tahap-tahap pembuatan kebijakan dalam hukum pidana, dasar pengaturan sanksi pidana dalam Peraturan Perundang-undangan, dan kedudukan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS, Bab ini akan menjelaskan mengenai permasalahan terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis, yakni tentang dasar perumusan tindak pidana dan latar belakang perumusan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN, Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari hasil penelitian dan analisis dari penelitian tentang dasar perumusan

tindak pidana dan latar belakang perumusan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan.