

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perizinan

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundangundangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.⁷

Izin bertujuan dan berarti mengilangkan halangan pada hal-hal yang dilarang menjadi boleh dilakukan.⁸ Perizinan adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.¹⁰ Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas!¹¹

⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm.167-165.

⁸ Eny Kusdarini, Arti Penting dan Implementasi Hukum Perizinan dalam Bidang Lingkungan Hidup Di Indonesia, *Jurnal Civics*, VoL 2, No 2, Desember 2005, hlm. 90.

⁹ Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, Surabaya, FH UNAIR, 1995, hlm. 4.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm.2.

¹¹ *Ibid*, hlm. 2-3

1. Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.
2. Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus

Perizinan selalu memuat ketentuan-ketentuan penting yang melarang warga masyarakat yang bertindak tanpa izin. Sehubungan dengan ketentuan tersebut sebagai konsekuensinya, maka dalam rangka penegakan hukum yang bersangkutan, dilengkapi pula dengan adanya ketentuan sanksi. Sanksi ini merupakan bagian penutup yang terpenting adil dalam hukum termasuk hukum administrasi, karena setiap peraturan perundang-undangan yang memuat perintah atau larangan, apabila tidak disertai sanksi, maka efektifitas dari peraturan tersebut tidak lagi mempunyai daya paksa. Adapun unsur-unsur izin antara lain:¹²

1. Alat kekuasaan (*machtsmiddelen*).
2. Bersifat hokum publik (*publiekerchtlijke*).
3. Digunakan oleh penguasa (*overhead*).
4. Sebagai reaksi ketidakpatuhan (*recht eop niet naleving*).

¹² Sjachrab Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1998, hlm. 58.

Pada umumnya sistem izin terdiri dari:¹³

1. Larangan.
2. Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin).
3. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu:¹⁴

1. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (*relaxation legis*).
2. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.
3. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar di mana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah.

¹³ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 17-18

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 196-197

Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi mengatur dan menertibkan. Sebagai fungsi mengatur yaitu dimaksudkan agar izin atau setiap izin tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga terciptanya ketertiban dalam segi kehidupan bermasyarakat. Sebagai fungsi mengatur, dimaksudkan bahwa perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.¹⁵

Sebagai suatu instrumen yuridis dari pemerintah, izin yang dianggap sebagai ujung tombak instrumen hukum berfungsi sebagai:¹⁶

1. Pengarah Keinginan megarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu misalnya izin bangunan.
2. Perekayasa Kegiatan yang berhubungan dengan perancangan atau yang sering disebut pembuatan izin.

¹⁵ Andrian Sutedi, *Op., Cit*, hlm. 193.

¹⁶ Hestanto, Fungsi dan Tujuan Perizinan, <https://www.hestanto.web.id/fungsi-dan-tujuan-perizinan/>, diakses pada tanggal 30 Juli 2019, pukul 23.00 WIB.

3. Perancang masyarakat yang adil dan makmur Sebagai upaya rancang atau desain yang dilakukan oleh pemerintah sebelum membangun suatu sistem dan sarana.
4. Pengendali Kegiatan untuk menentukan hubungan antara yang direncanakan dan dengan hasilnya, guna mengambil tindakan yang diperlukan sehingga kegiatan dilaksanakan serta tujuan tercapai sesuai apa yang direncanakan.
5. Penertib masyarakat Izin dimaksudkan juga sebagai suatu penertib masyarakat.

Tujuan dan fungsi dari perizinan secara umum adalah untuk pengendalian dari aktivitas-aktivitas pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang diberi kewenangan. Tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu:¹⁷

1. Dari sisi pemerintah.

Melalui sisi pemerintah tujuan pemberian izin adalah :

¹⁷ *Ibid*, hlm. 200

- a. Untuk melaksanakan peraturan.

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekalipun untuk mengatur ketertiban.

- b. Sebagai sumber pendapatan daerah

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya yaitu untuk membiayai pembangunan.

2. Dari sisi masyarakat

Adapun dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut.

- a. Untuk adanya kepastian hukum.
- b. Untuk adanya kepastian hak.
- c. Untuk mendapatkan fasilitas setelah bangunan yang didirikan mempunyai izin

Izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret. Adapun mengenai tujuan perizinan, hal

ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:¹⁸

1. Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu;
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan;
3. Keinginan melindungi objek-objek tertentu;
4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit;
5. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, dimana pengurus harus memenuhi syarat tertentu.

Izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan yaitu:¹⁹

1. Instrumen yuridis

Izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mentapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan

¹⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, 2009, hlm. 218

¹⁹ Ridwan HR, *Op., Cit.*, hlm. 201-202.

izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya

2. Peraturan perundang-undangan

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah, oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah

3. Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dari badan tertinggi sampai dengan badan terendah berwenang memberikan izin

4. Peristiwa konkret

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa kongkret dan individual, peristiwa kongkret artinya peristiwa yang terjadi

pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu.

5. Prosedur dan persyaratan.

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin. Syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, sedangkan kondisional karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

Izin pada dasarnya merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang memiliki sifat diantaranya:²⁰

1. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dalam hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.

²⁰ Adrian Sutedi, *Op., Cit*, hlm. 172-175.

2. Izin bersifat berikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan perundang-undangan mengaturnya.
3. Izin yang bersifat menguntungkan, adalah izin yang mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan, yang berarti yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut.
4. Izin yang bersifat memberatkan, adal izin yang memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat di sekitarnya dan mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan padanya.
5. Izin yang segera berakhir, adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
6. Izin yang berlangsung lama, adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya/ masa berlakunya relif lebih lama.
7. Izin yang bersifat pribadi adalah, izin yang isinya tergantung pada sifat/ kualitas pribadi dan pemohon izin.

8. Izin yang bersifat kebendaan, adalah izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin.

Unsur-unsur tertentu dapat ditemukan dalam hampir semua izin. Demikianlah dalam izin di nyatakan organ pemrinyahan mana yang memberikannya dan siapa yang memperoleh izin tersebut. Selanjutnya dinyatakan untuk apa izin diberikan dan alasan-alasan apa yang mendasari pemberiannya. Kalau izin diberikan dengan syarat, syarat-syarat ini di cantumkan pula dalam ketetapan perizinan. Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari keputusan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:²¹

1. Organ yang berwenang

Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikan biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin.

2. Yang dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan, biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan, oleh karena itu keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin.

²¹ Y. Sri Pudyatmoko, *Op.cit*, hlm 35.

3. *Dictum*

Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastia hukum memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan dinamakan *dictum*, yang merupakan inti dari keputusan, memuat hakhak dan kewajiban yang dituju oleh keputusan itu.

4. Ketentuan-ketentuan

Pembatasan, dan syarat-syarat. Ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi, memungkinkan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang di bolehkan, pembatsan ini merujuk batas-batas dalam waktu, tempat, dan cara lain. Terdapat syarat, dengan menetapkan syarat akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa dikemudian hari yang belum pasti, dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.

5. Pemberi alasan

Pemberi alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukm dan penepatan fakta.

6. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan mungkin saja juga merupakan petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanannya sekarang atau di kemudian hari.

Terkait perizinan, setiap usaha yang dikelola oleh seorang pengusaha selalu akan menghadapi berbagai bentuk komunikasi atau hubungan dengan orang atau institusi lain. Memiliki izin usaha bagi masyarakat sangat penting dan memiliki manfaat, tetapi tidak sedikit masyarakat yang tidak mengurus izin usahanya disebabkan oleh beberapa hal salah satunya pikiran mengurus izin usaha hanya menghabiskan dana dan tidak ada manfaatnya bagi usaha kecil. Adapun beberapa manfaat memiliki izin usaha di antaranya adalah:²²

1. Sebagai sarana perlindungan hukum

Dengan memiliki ijin maka pemilik usaha akan tercatat secara legal oleh pemerintah sehingga dapat terhindar dari tindakan penertiban oleh Satpol PP, dengan pemilik usaha akan merasa nyaman dan aman dalam membuka usaha.

²² NN, Manfaat Memiliki Izin Usaha, <http://www.bogasari.com/en/business-inspiration/manfaat-memiliki-izin-usaha>, diakses pada tanggal 30 Juli 2019, pukul 23.00 WIB.

2. Sebagai syarat dalam kegiatan yang sifatnya menunjang perkembangan usaha

Dalam meningkatkan usaha yang dimiliki tidak terlepas dari tambahan atau dibutuhkan suntikan modal dari perbankan, izin usaha merupakan salah satu syarat pengajuan kredit modal usaha.

3. Sebagai syarat mengikuti tender dan syarat mengikuti lelang

Untuk beberapa jenis usaha seperti pengembang perumahan dan produksi, kegiatannya berkaitan erat dengan tender suatu proyek.

Dalam tender, mensyaratkan bahwa para peminat harus memiliki bukti legalitas. Oleh karenanya kepemilikan ijin usaha yang merupakan bukti legalitas menjadi sangat penting bagi para pengusaha.

4. Sebagai sarana pengembangan usaha ke level internasional

Bagi para pengusaha lokal yang ingin memperluas jangkauan pemasaran ke level internasional kepemilikan ijin usaha juga sangat membantu. Hal ini dikarenakan ijin usaha menjadi syarat pendukung untuk melaksanakan perdagangan ekspor dan impor.

5. Sebagai sarana promosi dan meningkatkan kredibilitas usaha

Dengan mengurus ijin usaha dan mencatatkannya di instansi-instansi pemerintah maka membuka peluang untuk mempromosikan secara individu dan membuka peluang untuk mengikuti pameran yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Kredibilitas usaha anda juga semakin terpercaya

karena sudah terbukti secara legal formal, sehingga masyarakat tidak ragu untuk memilih produk barang/jasa anda.

B. Rumah Kos

Definisi Kos Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kos merupakan jasa yang menawarkan sebuah kamar atau tempat untuk ditinggali dengan sejumlah pembayaran tertentu untuk setiap periode tertentu (umumnya pembayaran per bulan atau per tahun). "Selain itu, menurut dinas perumahan propinsi DKI Jakarta pengertian tentang rumah kos atau perumahan pemondokan adalah rumah yang penggunaannya sebagian atau seluruhnya dijadikan sumber pendapatan oleh pemiliknya dengan jalan menerima penghuni pemondokan minimal 1(satu) bulan dengan memungut uang pemondokan.²³

Kos secara sederhana didefinisikan sebagai menempati satu ruang (kamar) rumah seseorang, dengan perjanjian membayar dalam jumlah tertentu sebagai kompensasi sewa dan fasilitas lain di dalamnya, seperti makan dan perabot yang dipakai. Definisi kos hari ini sebenarnya sudah tidak melulu tepat. Banyak kos dibangun terpisah dari rumah induk, menjadi satu ragam bangun tersendiri. Kamar-kamar kos dibangun membentuk blok berbanjar.²⁴

Rumah kos modern bahkan dibangun tidak hanya satu kamar dengan kamar mandi dan dapur komunal, tetapi telah dilengkapi kamar mandi, dapur,

²³ Bobby Suryawan, "definisi kos" <https://www.scribd.com/doc/288003775/Definisi-Kos>, diakses pada tanggal 20 Februari 2019, pukul 23.00 WIB.

²⁴ Febrie Hastiyanto, "Kos, Kontrak, Sewa", <https://rubrikbahasa.wordpress.com/2011/04/06/kos-kontrak-sewa/>, diakses pada tanggal 23 Juni 2019, pukul 23.00 WIB.

hingga ruang tamu dan ruang keluarga. Ditinjau dari konteksnya, kos dan kontrak sebenarnya sama-sama memanfaatkan satu ruang dan bangun tertentu. Oleh sebab perkembangannya, kos telah menjadi ragam bangun yang berdiri utuh, demikian juga (rumah) kontrakan. Istilah umum untuk pemanfaatan sesuatu dengan membayar adalah sewa. KBBI menulis definisi sewa sebagai pemakaian sesuatu dengan membayar uang. Masih menurut KBBI, contoh kata sewa banyak digunakan untuk memperjelas kata rumah, seperti “penyewa rumah ini sedang ke luar kota”.²⁵

Fungsi rumah kos dirancang untuk memenuhi kebutuhan hunian yang bersifat sementara dengan sasaran pada umumnya adalah mahasiswa dan pelajar yang berasal dari luar kota atau luar daerah. Namun tidak sedikit pula Kos ditempati oleh masyarakat umum yang tidak memiliki rumah pribadi dan menginginkan berdekatan dengan lokasi beraktifitas. Oleh karena itu, fungsi Kos dapat dijabarkan sebagai berikut:²⁶

1. Sebagai sarana tempat tinggal sementara bagi mahasiswa yang pada umumnya berasal dari luar daerah selama masa studinya.
2. Sebagai sarana tempat tinggal sementara bagi masyarakat umum yang bekerja dikantor atau yang tidak memiliki rumah tinggal agar berdekatan dengan lokasi kerja.
3. Sebagai sarana pembentukan kepribadian mahasiswa untuk lebih berdisiplin, mandiri dan bertanggung jawab.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *ibid*

4. Sebagai tempat menggalang pertemanan dengan mahasiswa lain dan hubungan sosial dan lingkungan sekitarnya.

Rumah kos atau sering juga disebut dengan kos-kosan merupakan salah satu kebutuhan bagi para mahasiswa yang sedang menempuh ilmu di luar daerah kampung halaman, dan rumah kos merupakan kebutuhan utama. Mahasiswa yang memiliki prekonomian tinggi akan tinggal di sebuah apartemen, tetapi bagi mahasiswa yang memiliki kondisi ekonomi menengah kebawah, biasanya akan tinggal di sebuah kamar tinggal yang biasanya di sebut dengan rumah kos, atau sering juga di sebut dengan kos-kosan.²⁷

Rumah kos jika dilihat dari berbagai sudut pandang memiliki perbedaan dengan rumah kontrakan sebagai hunian. Perbedaan tersebut dilihat dari berbagai sudut pandang yaitu antara lain:²⁸

1. Jika dilihat dari sistem pembayaran maka rumah kos atau kos-kosan melakukan pembayaran dalam jangka bulanan atau kelipatan sedangkan rumah kontrak jangka pembayaran yaitu tahunan atau kelipatan.
2. Jangka waktu sewa rumah kos atau kos-kosan yaitu terpaut bulanan, sehingga jangka waktunya terbilang pendek sedangkan rumah kontak, jangka waktu tahunan dan apabila belum habis jangka waktu dan

²⁷ Dadi Rosadi dan Febi Oktarista Andriawan, "Aplikasi Sistem Informasi Pencarian Tempat Kos Dikota Bandung Berbasis Android" *Jurnal Computech & Bisnis*, Edisi 10, No. 1, Juni, 2016, hlm. 50.

²⁸ Ahadi, *Perbedaan Rumah Kontrakan dan Kost*, <http://www.ilmusipil.com/perbedaan-rumah-kontrakan-dan-kost>, diakses pada tanggal 30 Juni 2019, pukul 23.00 WIB.

penyewa rumah kontrak bosan, maka penyewa biasanya melakukan oper kontrak dengan pihak lain.

3. Garasi tempat parkir rumah kos atau kos-kosan digunakan bersama-sama oleh para penghuni kos, sedangkan rumah kontrak memiliki parkir pribadi.
4. Tagihan listrik dan air di rumah kos biasanya satu meteran digunakan oleh seluruh anak kos sedangkan rumah kontrakan digunakan secara pribadi.
5. Pengawasan oleh pemilik di rumah kos atau kos-kosan maka ada yang dinamakan ibu dan bapak kos sebagai pengelola sekaligus yang mengawasi seluruh penghuni kos sedangkan rumah kontrak sudah seperti milik sendiri, jadi langsung berhubungan dengan RT atau perangkat desa setempat.
6. Kondisi bangunan dalam hal ini rata-rata kondisi bangunan rumah kos menyatu dengan rumah pemilik atau setidaknya dekat dengan rumah pengelola kos, hal ini guna mempermudah dalam mengawasi para penghuni kos, sedangkan rumah kontrak berdiri sendiri.
7. Dapur di rumah kos atau kos-kosan digunakan oleh penghuni kos secara bersama-sama tapi rumah kontrakan memiliki dapur pribadi seperti rumah pada umumnya.
8. Kebebasan tamu rumah kos atau kos-kosan jam dan lokasi penerimaan tamu dibatasi biasanya dengan adanya peraturan kos-kosan, sedangkan

rumah kontrak bebas bertamu asalkan masih mematuhi norma agama dan adat setempat.

9. Penyewa rumah kos atau kos-kosan sangat cocok untuk para pelajar, mahasiswa, atau para pekerja yang tinggal di luar daerah, sedangkan rumah kontrak lebih cocok dengan pasangan suami istri atau dapat disebut juga keluarga.

Pada umumnya bentuk kos-kosan mahasiswa dibedakan dari ukuran kamar dan jumlah penghuninya. Dewasa ini sering dijumpai kos-kosan yang menerapkan:²⁹

1. Satu kamar untuk dua orang dengan tempat tidur yang digunakan bertingkat (double decker) atau satu tempat tidur besar atau dua terpisah,
2. Satu kamar untuk satu orang (single room). Apabila dilihat dari keberadaan kos-kosan dan pemiliknya, maka hal itu dapat dibedakan:
 - a. Kos-kosan bercampur dengan rumah pengelolanya, tetapi tetap dalam satu bangunan,
 - b. Kos-kosan berada dalam satu gedung sendiri di mana mahasiswa dan pengelolanya tidak bertempat tinggal di gedung yang sama,

²⁹ Pramudi Utomo, Dinamika pelajar dan mahasiswa di sekitar kampus Yogyakarta (Telaah Pengelolaan rumah kontrak dan rumah sewa), *International symposium on management of student dormitory*, 2009, hlm. 13-14.

- c. Kos-kosan bercampur dengan rumah kontrakan di mana pengelola dalam areal yang sama tetapi tempat berbeda gedung.

Pemilih kos-kosan yang dilakukan oleh mahasiswa biasanya didasarkan pada tingkat kenyamanan dan jarak akses ke kampus, selain itu ada beberapa pertimbangan lain, seperti: kebersihan, kegaduhan, keamanan, dan ketersediaan warung makan. Jarak yang dekat antara tempat kos dan kampus akan menghemat energi, biaya dan waktu. Di samping itu dengan pemilihan tempat yang tidak gaduh dengan suara-suara keras tentu akan memberikan kenyamanan dan ketenangan belajar. Keamanan pun demikian juga, tempat yang mempunyai sistem keamanan yang terjamin, seperti petugas keamanan kompleks atau jadwal ronda paling tidak membuat hunian terlindungi dari aksi kejahatan.³⁰

Tempat kos yang dekat dengan warung makan juga mempermudah mahasiswa memenuhi kebutuhan makan. Selama ini antara mahasiswa pendatang dan orang tua tumpangan selalu berbaur baik dalam aktivitas maupun kesehariannya. Selain yang disebutkan di atas, mahasiswa juga mempertimbangkan fasilitas yang diberikan, harga sewa kamar atau kontrakan, cara pembayaran (bulanan, tiga bulanan, enam bulanan, atau tahunan), peraturan yang diberlakukan, dan *privacy* terhadap para penghuninya. Apabila semua criteria yang diinginkan tersebut terpenuhi, maka upaya yang dilakukan untuk mendapatkan kos-kosan itu ialah dengan cara:³¹

³⁰ *Ibid*, hlm. 14.

³¹ *Ibid*.

1. Melalui biro jasa layanan kos;
2. Membaca iklan di surat kabar;
3. Bertanya teman atau tetangga dari kampung asal;
4. Meminta bantuan keluarga, dan
5. Mencari sendiri melalui *door- to- door*.

Faktor yang mempengaruhi keputusan mahasiswa dalam memilih tempat kos menjelaskan, bahwa “terdapat tujuh faktor yang mempengaruhi keputusan mahasiswa dalam memilih tempat kos, yaitu lingkungan kos, harga kos, fasilitas, referensi, lokasi, keamanan dan faktor pelayanan. Dari penjelasan tersebut dapat diketahui untuk menentukan pilihan tempat kos harus didasarkan oleh beberapa pertimbangan yang disesuaikan dengan kebutuhan atau keinginan mahasiswa selama menempati tempat kos tersebut.

Tips Memilih Indekos adalah perhatikan kondisi eksterior dan interior indekos, antara lain:³²

1. Apakah tampilan dan kondisi indekosnya bagus atau tidak.
2. Apakah ada pohon atau tidak (sejuk dan teduh).
3. Apakah bagian luar halamannya memadai untuk kamu memarkirkan kendaraan (sepeda motor) atau tidak.

³² NN, “Pengertian dan Tips Memilih Kos-Kosan, Kos dan Indekos Lengkap”, <https://homefage.blogspot.com/2016/04/pengertian-dan-tips-memilih-kos-kosan.html>, diakses pada tanggal 20 Juni 2019, pukul 23.00 WIB

4. Apakah halamannya bersih atau jorok (sampah, kotoran najis Anjing, atau hewan seperti ternak sapi, kerbau, kambing, dsb).
5. Apakah halamannya becek atau tidak (sepertinya kurang pentig sih).
6. Apakah pintunya kuat atau tidak (aman dari pencurian).
7. Apakah ada jendelanya atau tidak (udara segar).
8. Apakah lokasi sekitar kos itu aman atau tidak (rawan pencurian: ponsel, uang, sepeda motor dsb).

Saat hendak menyewa suatu indekos, sebaiknya perhatikan juga bagian dalamnya, seperti:³³

1. Perhatikan apakah ada fasilitas seperti piring, cangkir, dsb.
2. Perhatikan apakah kondisi dinding layak atau tidak.
3. Perhatikan WC dan kamar mandi jorok atau tidak.
4. Perhatikan kamar tidur, apakah tilam, spring bed, bantalnya layak atau tidak.
5. Perhatikan ada atau tidak fasilitas tambahan seperti (Televisi, AC, Kipas angin, lampu, dan colokan listrik untuk mengecas Hp atau Laptop).
6. Perhatikan ada atau tidaknya Lemari (tempat baju), meja (tempat makan & belajar), dan sebagainya.

³³ *Ibid.*

7. Perhatikan adanya Fasilitas Harian: makan 3 x sehari, air yang cukup (cuci baju, piring dsb), listrik dan sebagainya.
8. Perhatikan tetangga indekos, apakah orangnya baik atau tidak (pengganggu, berisik, pencuri, dsb).
9. Perhatikan apakah lokasi indekos dekat jalan umum atau tidak (awas indekos Anda ditabrak kendaraan).
10. Perhatikan apakah lokasi indekos dekat dengan jarak sekolah, kampus atau universitas kamu.
11. Perhatikan apakah pemilik indekos islam atau tidak (makanan halal).
12. Perhatikan apakah tempat indekos ada musala (mushola) apa tidak (muslim wajib shalat 5 waktu).
13. Perhatikan apakah jarak tempat indekos dekat dengan musala atau masjid luar.
14. Perhatikan apakah indekos ada Anjing & Babi atau tidak (Najis berat, di gigit).
15. Perhatikan apakah uang di dalam dompet kamu memadai untuk menyewa indekos.
16. Bayar indekos dalam jangka waktu 1 bulan atau 6 bulan supaya bila sewaktu-waktu ingin pindah tidak susah negosiasi atau rugi.

C. Kebijakan Publik

Bersamaan dengan perkembangan konsep negara hukum modern yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, di eropa barat dikembangkan pula konsep kesejahteraan. Dalam konsep negara kesejahteraan, tugas pemerintah sangat luas meliputi hampir seluruh aspek kehidupan warganya. Pemerintah berperan aktif dalam pergaulan sosial dan diberi tugas menyelenggarakan kepentingan umum, atau menurut istilah pemerintah disertai tugas *bestuurszorg*.³⁴

Negara oleh hukum dipandang sebagai sesuatu yang mandiri, pemikul hak dan kewajiban seperti orang pribadi. Negara merupakan suatu badan hukum, sebagai subyek hukum, negara tidak memikul hak dan kewajiban yang bersifat pribadi, tetapi hak dan kewajiban yang bersifat publik, maka negara sebagai badan hukum disebut badan hukum publik.³⁵

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara mengandung pengertian yang luas maupun dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada prinsipnya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang juga bertindak untuk dan atas naman negara.³⁶

Cabang pemerintahan eksekutif mewakili atau mengandung dua karakter, yaitu sebagai badan administrasi negara dan sebagai alat kelengkapan negara. Sebagai alat kelengkapan negara, cabang pemerintahan eksekutif

³⁴ S.F. marbun, *Hukum Administrasi negara*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2013, hal. 1.

³⁵ Luthfi J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum dan kebijakan Publik*, Setara Press, Malang, 2010, hal. 3.

³⁶ *Ibid*, hal. 4.

bertindak sebagai untuk dan atas nama negara. Sedangkan sebagai administrasi negara, cabang pemerintahan eksekutif mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara. Kekuasaan mandiri ini memungkinkan melakukan tindakan administrasi negara yang berupa tindakan-tindakan mandiri baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*).³⁷

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk, seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *hed beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnem* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resolutien* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen (ministriele)* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman).³⁸

Peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan-peraturan perundang-undangan.³⁹ Adapun ciri-ciri peraturan kebijakan adalah:⁴⁰

³⁷ *Ibid*, hal. 4-5.

³⁸ Ridwan HR, *Op., Cit.*, hal. 174.

³⁹ *Ibid*, hal. 174-175.

⁴⁰ *Ibid*, hal. 178-179/

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut;
4. Peraturan kebijakandibuat berdasarkan *freis ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik;
6. Dalam praltik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Kebijakan publik sebenarnya dapat disebut sebagai hukum dalam arti luas, jadi “sesuatu yang memaksa”. Undang-Undang Dasar 1945 Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Kesepakatan nasional tersebut diperkuat dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesi 1945 pada sistem

pemerintahan negara yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia berdasarkan hukum (*rechstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machstaat*).⁴¹

Kesepakatan awal adalah bahwa negara negara diselenggarakan atas dasar huku-hukum yang disepakati bersama. Dalam bentuk yang luas, hukum itu kebijakan publik dari tingkat yang paling tinggi, yaitu sejak di tingkat tertinggi yaitu konstitusi (UUD RI 1945), Ketetapan MPR, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, keputusan Kepala Daerah, Keputusan menteri, keputusan Pimpinan Dinas, dan seterusnya.⁴²

Kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (*a projected program of goals, values and practies*).⁴³ Istilah publik dalam rangkaian kata *public policy* mengandung tiga konotasi: pemerintah, masyarakat, dan umum. Dapat dilihat dalam dimensi subyek, obyek, dan lingkungan dari kebijakan. Dalam dimensi subyek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah. Maka itu salah satu ciri kebijakan adalah “*what government do or not do*”. Kebijakan dari pemerintahlah yang dapat dianggap kebijakan yang resmi dan dengan demikian mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi. Pengertian umum dari istilah publik dalam kebijakan terdapat dalam strata kebijakan. Suatu kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata

⁴¹ Rian Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003, hal. 64.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Suara Bebas, Jakarta, 2006, hal. 20.

strategis. Sebab itu, kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya.⁴⁴

Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tertinggi dibuat oleh legislatif. Mengingat di Indonesia sistem politiknya tidak secara tegas meletakkan fungsi eksekutif-legislatif-yudikatif masing-masing secara terpisah absolut, karena kesemuanya dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan *joint session* dari Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan lembaga legislatif di tingkat nasional, bersama Dewan Perwakilan Daerah.⁴⁵

Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerja sama antara legislatif dengan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif, namun mencerminkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif bekerja sendiri. Produk kebijakan publik yang dibuat oleh kerja sama kedua lembaga ini adalah undang-undang di tingkat nasional dan peraturan daerah di tingkat provinsi, kabupaten/kota.⁴⁶

Kebijakan publik yang ketiga adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja. Dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat legislatif, karena dengan semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan bersama diperlukan kebijakan-kebiakan publik pelaksanaan yang berfungsi sebagai turunan kebijakan publik

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 22-23.

⁴⁵ Rian Nugroho Dwijowijoto, *Op., Cit*, hal. 59.

⁴⁶ *Ibid*, hal. 60.

di atasnya. Di Indonesia, ragam kebijakan publik yang ditangani eksekutif bertingkat yaitu:⁴⁷

1. Peraturan Pemerintah (PP);
2. Keputusan presiden;
3. Keputusan menteri atau Kepala Lembaga Negara Pemerintah Non Departemen;
4. dan seterusnya.

Sedangkan kebijakan publik yang ditangani eksekutif di tingkat daerah adalah:⁴⁸

1. Keputusan Gubernur, dan bertingkat keputusan dinas-dinas di bawahnya;
2. Keputusan Bupati, dan bertingkat keputusan dinas-dinas dibawahnya;
3. Keputusan Walikota, dan bertingkat keputusan dinas-dinas dibawahnya.

Badan administrasi memiliki kesempatan untuk membuat pilihan dalam menentukan tindakan atau keputusan yang akan diambil. Hal tersebut dikarenakan adanya pelimpahan diskresi dari undang-undang. Sebagai pedoman pengambilan keputusan diskresi tersebut, badan administrasi boleh mengambil

⁴⁷ *Ibid*, hal. 61.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 62.

kebijakan. Kebijakan sering kali diambil ketika badan administrasi disertai tanggung jawab mendistribusikan sumber daya langka dengan harapan distribusi sumber daya itu bisa berlangsung dengan seadli-adilnya.⁴⁹

⁴⁹ Neil Hawke LLB dan Neil Parpworth, *Pengantar Hukum Administrasi*, Nusa Media, Bandung, 2017, Hlm. 303.