

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Istilah Hukum Indonesia sering digunakan dalam kehidupan sehari-hari untuk menunjuk pada sistem norma yang berlaku dan atau diberlakukan di Indonesia.¹ Peraturan hukum yang dituangkan dalam bentuk tertulis yang tampak dalam bentuk pasal atau kalimat-kalimat.²

Dalam Negara hukum pembentukan suatu Peraturan atau Undang-Undang merupakan hal yang sangat penting dalam tatanan sistem Pemerintahan Indonesia harus mendapat perhatian yang lebih serius karena Undang-Undang berfungsi sebagai hukum tertulis yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan memaksa bagi setiap warga Negara Indonesia dan seluruh golongan kehidupan bernegara. Dari berbagai macam kebijakan yang dilahirkan oleh suatu Negara hukum harus didasarkan pada suatu Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, dalam ayat ini disinggung bahwa suatu kebijakan yang telah diputuskan harus mempunyai landasan hukum, sehingga setiap pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan merujuk pada peraturan yang berada di atasnya dan tersusun secara hierarki.

¹Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 5.

²Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah PengantarI*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2001), hlm. 14.

Sejarah Pemerintahan Islam menjelaskan, bahwa Khalifah atau Kepala Negara tidaklah ketinggalan untuk membuat Peraturan Perundang-undangan secara langsung, ataupun dengan cara ijtihad, apabila kemaslahatan umum mengharuskan demikian.

Allah berfirman dalam Q.S. an-Nisa/ 4: 59.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (alQuran) dan Rasul (Sunnah-Nya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”³

Tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia ditetapkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Salah satu tujuan Negara Republik Indonesia ialah memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum dilaksanakan pembangunan nasional, yang hakikatnya yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia

³Departemen Agama RI, *Al Quran dan Terjemahnya*, (Jakarta: Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an), hlm. 128.

yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah. Dalam rangka efektivitas pelaksanaan pembangunan disegala bidang, demi tercapainya keselarasan dan keseimbangan seluruh kegiatan pembangunan, maka diperlukan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya bagi seluruh rakyat. Oleh karena itu, tidak semua urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, akan tetapi daerah diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Maka sistem Pemerintahan Negara Indonesia yang merupakan Negara Kesatuan berbentuk Republik, dibentuk Pemerintahan Daerah sesuai Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa: “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dari ketentuan pasal amandemen kedua tersebut lahirlah potret baru wajah Pemerintah Daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (5) memberikan definisi Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.⁴

Pasal 28H ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa: “setiap orang yang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan.”

Perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa, perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia.⁵

⁴Tim Direktorat Fasilitas Perencanaan Peraturan Daerah, et.al., *Panduan Praktis Memahami Perencanaan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia,2009), hlm. V.

⁵A.P. Parlindungan (Selanjutnya disebut A.P. Parlindungan – I), *Komentar Atas Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman & Undang-Undang Rumah Susun*, (Bandung: Mandar maju, 1997), hlm. 30.

Negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum melalui penyelenggaraan pembangunan perumahan agar masyarakat mampu bertempat tinggal dan menghuni rumah yang layak, dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Republik Indonesia.⁶

Perkembangan Kota Banjarmasin yang semakin meningkat seiring dengan tersedianya berbagai macam fasilitas dibidang pendidikan, jasa dan perdagangan, serta fasilitas pemerintahan, sehingga menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk datang dan bertempat tinggal, baik untuk sementara maupun untuk menetap dalam waktu tertentu dengan menggunakan rumah kost.

Kota Banjarmasin terdapat banyak perguruan tinggi yang tentunya juga banyak terdapat mahasiswa baik itu berasal dari Kota Banjarmasin sendiri dan sekitarnya, juga banyak yang berasal dari luar kota bahkan luar provinsi dan luar pulau Kalimantan kuliah di Banjarmasin. Untuk mereka yang berasal dari luar kota biasanya akan tinggal di asrama yang disediakan oleh Pemerintah Kota asal mereka, namun tidak semua Pemerintah Daerah tempat asal mereka mempunyai asrama. Sebagian besar mahasiswa yang kuliah di Banjarmasin tinggal di kost-kostan yang mereka sewa perbulan, pertahun dan sebagainya tergantung dari persetujuan dengan pemilik kost.⁷

Di Indonesia membayar pajak bumi dan bangunan adalah hal yang diwajibkan Pemerintah untuk dilaksanakan. Pajak bumi dan bangunan adalah salah satu bentuk pajak atas kekayaan yang dipungut atas kekayaan berbentuk tanah dan bangunan. Pajak bumi dan bangunan dikenakan terhadap orang atau badan yang mempunyai hak/manfaat atas bumi

⁶Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 2-3.

⁷<http://ridhoajib.blogspot.co.id/2011/03/sistem-informasi-ketersediaan-tempat.html?m=1>, (18 juni 2017, pukul 10:01 wita).

dan/atau memiliki, menguasai/memperoleh manfaat atas bangunan. Pajak bumi dan bangunan adalah pajak negara yang sebagian besar penerimanya merupakan pendapatan daerah yang antara lain dipergunakan untuk penyediaan fasilitas yang juga dinikmati oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁸

Didalam Bab VIII Pasal 13 ayat (2) Peraturan Daerah kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost menyebutkan bahwa Rumah Kost dengan kamar berjumlah lebih dari 10 (sepuluh) kamar dikenakan Pajak Hotel sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Di dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pajak Hotel menyebutkan pajak hotel yang selanjutnya disebut pajak adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel. Dan angka 8 menyebutkan bahwa Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, persanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kost dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh). Dalam Pasal 4 ayat (1) menyebutkan objek pajak adalah pelayanan yang disediakan oleh hotel dengan pembayaran. Dan ayat (2) menyebutkan bahwa tidak termasuk objek pajak sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini adalah:

- a. Jasa tempat tinggal asrama yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
- b. Jasa sewa apartemen⁹, kondominium¹⁰, dan sejenisnya;
- c. Jasa tempat tinggal di pusat pendidikan atau kegiatan keagamaan;

⁸Irwansyah Lubis, Gustian Djuanda dan Ardiansyah Lubis, *Review Pajak Orang Pribadi dan Orang Asin*, (Jakarta: Salemba Empat, 2010), hlm. 114-115.

⁹Apartemen adalah bangunan yang terdiri beberapa rumah untuk tempat tinggal; rumah tempat tinggal yang terdiri dari kamar tamu, kamar tidur, dan kamar mandi; flat; rumah susun, dsb. (Em Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Semarang: Difa Publisher, 2008. hlm. 76).

¹⁰Kondominium adalah milik bersama; daerah yang dikuasai bersama; gedung bertingkat yang berpetak-petak untuk disewakan. (*Ibid*, hlm. 481).

- d. Jasa tempat tinggal di rumah sakit, asrama perawat, panti jompo, panti asuhan, dan panti sosial lainnya yang sejenis; dan
- e. Jasa biro perjalanan atau perjalanan wisata yang diselenggarakan oleh hotel yang dapat dimanfaatkan oleh umum.

Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi bahwa subjek pajak hotel adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran kepada orang pribadi atau badan yang mengusahakan hotel. Dan ayat (2) yang berisi bahwa wajib pajak hotel adalah orang pribadi atau badan yang mengusahakan hotel.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis ingin mengangkat judul penelitian, IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA BANJARMASIN NOMOR 4 TAHUN 2014 TENTANG PENGELOLAAN RUMAH KOST (STUDI KASUS DI KECAMATAN BANJARMASIN TIMUR).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis membuat beberapa rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost di Kecamatan Banjarmasin Timur?
2. Bagaimana faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah, yaitu untuk mengetahui:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost di Kecamatan Banjarmasin Timur.
2. Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost.

D. Signifikan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan berguna sebagai:

1. Penambah wawasan dan pengetahuan penulis pada khususnya dan pembaca pada umumnya tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost.
2. Sebagai bahan informasi bagi peneliti lain yang ingin meneliti masalah ini dari aspek ataupun sudut pandang yang berbeda.
3. Tambahan khazanah ilmu pengetahuan dan literatur bagi keustakaan UIN Antasari Banjarmasin pada umumnya dan keustakaan Fakultas Syariah pada khususnya.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman dan kekeliruan dalam menginterpretasikan judul serta permasalahan yang akan diteliti dan sebagai pegangan agar lebih terfokusnya kajian lebih lanjut, maka peneliti memuat definisi operasional sebagai berikut:

1. Implementasi (*implementation*): pelaksanaan, penerapan.¹¹ Penelitian ini berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost.

¹¹John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 2003), hlm. 313.

2. Pengelola rumah kost adalah pemilik atau orang yang ditunjuk untuk itu untuk bertanggungjawab atas pengelolaan rumah kost di wilayah Kecamatan Banjarmasin Timur.
3. Rumah kost adalah rumah yang dimiliki/dikuasai baik secara perorangan dan/atau badan untuk suatu usaha penyewaan kamar yang disediakan untuk tempat menginap dengan menarik pembayaran atas rumah atau kamar tersebut.
4. Usaha rumah kost adalah usaha yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan untuk rumah kost dan memiliki izin usaha rumah kost dari Walikota melalui SKPD yang ditunjuk.
5. Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost adalah Peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah untuk Kota Banjarmasin dalam rangka diselenggarakan pengelolaan rumah kost berazaskan pada norma-norma hukum, agama, kesusilaan dan adat istiadat yang berkembang dan berlaku ditengah-tengah masyarakat setempat.

Jadi, yang dimaksud implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost adalah pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost yang berada di wilayah Kota Banjarmasin wajib memiliki izin dari Walikota melalui SKPD yang di tunjuk. Hal ini sesuai dengan isi dari pasal 7 Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Tentang Pengelolaan Rumah Kost.

F. Kajian Pustaka

Sebagai penelaahan terhadap penelitian yang terdahulu penulis menemukan dua penelitian yang berkaitan dengan masalah yang penulis teliti. Penelitian tersebut adalah skripsi dari Muhammad Husin nim 1001130096 Hukum Tata Negara (Siyasah) “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 5 Tahun 2006 Tetang Penulisan Identitas Dengan Huruf Arab Melayu (sebagai salah satu Peraturan Daerah)”, tetapi yang menjadi tujuan pelaksanaan daerah ini bukan hanya individu masyarakat atau khusus untuk pemerintah saja.

Melainkan yang menjadi objek pelaksanaan Peraturan Daerah ini adalah lembaga Pemerintahan Daerah maupun swasta yang berada di wilayah Kabupaten Banjar khususnya di Kota Martapura.¹²

Penelitian terdahulu selanjutnya adalah skripsi dari Fathur Rahim npm.11.81.0063 Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjary “Telaah Hukum Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Dalam Perspektif Hukum Positif di Indonesia”, mengenai pelaksanaan yang khususnya berkaitan masalah yang berhubungan dengan judul penelitiannya, maka dikemukakan substansi yang berbeda yaitu konsep pengaturan pembangunan perumahan dan permukiman dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Permukiman Pembangunan Perumahan Oleh Pengembang Swasta.¹³

Sedangkan penulis sendiri, juga meneliti langsung implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost di Kecamatan Banjarmasin Timur. Penulis mencari informasi langsung kepada responden dan informan yang mengetahui dengan pasti keadaan-keadaan di lapangan serta mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi Peraturan Daerah tersebut.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima Bab, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

¹²Muhammad Husin, “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Penulisan Identitas Dengan Huruf Arab Melayu Di Kota Martapura” (Institut Agama Islam Negeri Antasari Banjarmasin, 2014 M/ 1435 H).

¹³Fathur Rahim, “Telaah hukum pembangunan perumahan dan permukiman dalam perspektif hukum positif di Indonesia”, Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjary, 2015 M.

Pada Bab pertama yaitu pendahuluan, dalam bab ini penulis menguraikan latar belakang masalah yang memuat alasan penulis memilih judul dan gambaran permasalahan yang diteliti. Permasalahan yang sudah tergambarakan akan dirumuskan dalam bentuk rumusan masalah. Setelah itu disusun tujuan penelitian. Signifikan penelitian yang merupakan kegunaan. Kemudian definisi operasional untuk menghindari kesalahpahaman dan kekeliruan dalam menginterpretasikan judul serta permasalahan yang akan diteliti dan sebagai pegangan agar lebih terfokusnya kajian lebih lanjut. Kajian pustaka disajikan sebagai informasi adanya tulisan atau penelitian dari penelitian terdahulu yang mempunyai persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan. Sedangkan sistematika penulisan digunakan untuk mempermudah mengetahui susunan dari skripsi ini. Setelah itu diteruskan Bab kedua yaitu landasan teori, pada bab ini akan di bahas masalah-masalah yang berhubungan dengan objek penelitian melalui teori-teori yang mendukung serta relevan dari buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Kemudian Bab ketiga yaitu metode penelitian yang membahas hubungan antara hal yang bersifat teoritis dan penelitian yang dilakukan dilapangan, maka dibuatlah metode penelitian yang berisi jenis penelitian, sifat dan lokasi penelitian yang digunakan untuk penulisan skripsi, subjek dan objek penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data dan analisis data, dan tahapan penelitian. Selanjutnya Bab keempat yang berisi laporan hasil penelitian implementasi Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Rumah Kost di Kecamatan Banjarmasin Timur yang meliputi gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data yang memaparkan data dalam penelitian dan analisis data. Dan yang terakhir Bab kelima yaitu penutup yang merupakan pembahasan akhir dari skripsi ini, yang terdiri dari kesimpulan dan saran.