

**Kebijakan Pemberlakuan Izin Usaha Pemdodokan dan Permasalahannya**  
Hananto Widodo, Eny Sulistyowati, Mahendra Wardhana, Muh Ali Masnun, Dilla Nurfiana Astanti

Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya  
Jl. Ketintang No.i8, Ketintang, Kec. Gayungan, Kota Surabaya, Jawa Timur 60231  
Telp: 031-8280009, Fax: +6231-8281466  
Email: [alimasnun@unesa.ac.id](mailto:alimasnun@unesa.ac.id) (corresponding author)

Naskah Diterima: 11-08-2020 Direvisi: 15-03-2021 Disetujui: 18-08-2021 Diterbitkan: 19-08-2021

DOI: 10.300596/delegalata.v6i2.5051

**How to cite:**

*Hananto Widodo, Eny Sulistyowati, Mahendra Wardhana, Muh Ali Masnun, Dilla Nurfiana Astanti (2021). "Kebijakan Pemberlakuan Izin Usaha Pemdodokan dan Permasalahannya". De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum, volume 6 (2): p. 73-87*

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pemberlakuan izin usaha pemondokan dan permasalahannya dengan studi di Kota Surabaya yang telah mulai diterapkan dengan dasar Peraturan Walikota Surabaya Nomor 79 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Usaha Pemdodokan. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian non doktrinal khususnya jenis *sociolegal*. Penelitian *sociolegal* adalah penelitian pada ilmu hukum yang tidak hanya mengkaji sistem norma dalam aturan perundangan saja, namun juga mengamati aspek sosial (ekonomi, politik, sosial dan budaya) yang mempengaruhi. Berdasarkan hasil kajian dan analisis, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemberlakuan izin usaha pemondokan relatif masih terdapat beberapa kendala diantaranya dalam hal tingkat pengetahuan masih relatif sangat sedikit, hal ini dikarenakan pemerintah baru sebatas mengundang *stakeholder* terkait, Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan, dan beberapa perwakilan pemilik usaha pemondokan (kos-kosan) dalam menggali aspirasi penyusunan perwali dan sosialisasi perwali setelah disahkan. Dengan keterbatasan kuantitas, tingkat pengetahuan masyarakat akan diberlakukannya izin pemondokan masih sangat terbatas. Kedua, bahwa tingkat kesadaran hukum penyelenggara rumah pemondokan terkait kewajiban memiliki Izin Usaha Pemdodokan relatif masih rendah. Karena dari empat indikator kesadaran hukum yakni pengetahuan, pemahaman, sikap, dan perilaku, hanya indikator sikap saja yang memenuhi, sementara indikator yang lain masih belum memeenuhi.

**Kata Kunci: Izin Usaha, Pemdodokan, Permasalahannya**

**Abstract**

This study aims to analyze the policy for lodging business permits and their problems with a study in the City of Surabaya which has been applied on the basis of Peraturan Walikota Surabaya Nomor 79 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Usaha Pemdodokan. This research uses non-doctrinal research types, especially *sociolegal* types. *Sociolegal* research is research in the science of law which not only examines the system of norms in laws and regulations, but also relates to the social (economic, political and cultural) aspects that influence it. Based on the results of the study and analysis, it can be concluded that there are still relatively few policies to enforce lodging business permits, in terms of the level of

knowledge is still relatively low, this is because the government has only invited relevant stakeholders, the Village Community Resilience Institution, and several representatives of business owners. boarding (kos-kosan) in changing aspirations for guardianship and socialization of guardians after being passed. With the limitation of quantity, the level of community knowledge about the application of lodging permits is still limited. Second, that the level of legal awareness of housing operators related to the obligation to have a lodging business permit is still relatively low. Because of the four indicators of legal awareness, namely knowledge, understanding, attitudes, and behavior, only attitude indicators fulfill, while other indicators still do not.

**Keywords: Business Permit, Boarding House, The Problem**

## **PENDAHULUAN**

Kebutuhan dasar manusia terdiri dari pangan, sandang dan papan. Kebutuhan papan dapat dipenuhi dengan berbagai cara, misalnya membeli rumah atau apartemen, menyewa rumah atau apartemen, atau tinggal di rumah pemondokan, dan lain-lain. Bagi anggota masyarakat tertentu, mereka memilih tinggal di rumah pemondokan. Misalnya, mereka sudah memiliki rumah di kota asalnya tetapi karena tuntutan pekerjaan harus bekerja di kota lain atau mahasiswa yang memilih studi lanjut di kota lain maka alternatifnya adalah tinggal di rumah pemondokan.

Kondisi ini merupakan suatu peluang yang menjanjikan bagi masyarakat kota Surabaya yang memiliki usaha rumah pemondokan. Bahkan rumah pemondokan merupakan salah satu bentuk investasi potensial (Rahbany, 2015). Surabaya sebagai kota terbesar kedua di Indonesia, memiliki penduduk pendatang sejumlah 43.495 pada tahun 2016 (Badan Pusat Statistik, 2016). Di Surabaya, usaha rumah pemondokan tumbuh pesat baik di perkampungan maupun perumahan.

Salah satu penyebab pesatnya pertumbuhan usaha rumah pemondokan adalah memberi keuntungan secara ekonomi. Rahbany (2015) mengemukakan bahwa keuntungan ekonomi usaha pemondokan diantaranya meningkatkan penghasilan bagi penyelenggara usaha pemondokan, terbukanya kesempatan kerja bagi masyarakat di sekitarnya, muncul peluang usaha baru yang sejenis maupun tidak sejenis.

Data jumlah usaha pemondokan yang terdapat di Badan Pengelolaan Keuangan dan Pajak Daerah Kota Surabaya (selanjutnya disebut BPKPD) sebanyak 580 rumah pemondokan (Badan Pengelolaan Keuangan dan Pajak Daerah Kota Surabaya, 2019). Data yang ada pada BPKPD adalah data rumah pemondokan dengan jumlah kamar lebih dari 10 dengan nilai sewa kamar Rp. 750.000,00/per bulan. Hal ini didasarkan kriteria rumah pemondokan yang dikenai pajak sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah (selanjutnya disebut Perda Pajak Daerah). Berdasar Perda Pajak Daerah, rumah pemondokan yang dikenai pajak daerah hanya menyebutkan kriteria berdasarkan:

1. Jumlah kamar lebih dari 10 (Pasal 1 angka 10);
2. Adanya jasa penunjang yaitu telepon, *faximile*, *telex*, internet, *fotocopy*, pelayanan cuci setrika dan fasilitas sejenis lainnya (Pasal 3 ayat (3));

3. Jumlah kamar lebih dari 10 dengan nilai sewa minimal Rp. 750.000/per kamar per bulan (Pasal 3 ayat (4) huruf g).

Perda tersebut tidak mensyaratkan adanya kewajiban kepemilikan penyelenggara usaha pemondokan sebagai wajib pajak untuk memiliki Izin Usaha Pemondokan sehingga di BPKPD tidak ada data tentang kepemilikan Izin Usaha Pemondokan. Faktanya, masih banyak rumah pemondokan yang tidak sesuai kriteria Perda Pajak Daerah. Misal, usaha rumah pemondokan bernilai sewa kurang dari Rp. 750.000,00/per bulan per kamar dengan jumlah kamar di bawah 10 atau di atas 10 kamar, maka rumah pemondokan tersebut tidak dikenai pajak daerah. Dengan demikian, rumah pemondokan yang tidak menjadi wajib pajak daerah maka tidak terdata oleh BPKPD Kota Surabaya.

Pada tahun 2018, pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 79 Tahun 2018 tentang Tatacara Penyelenggaraan Usaha Pemondokan (untuk selanjutnya disebut Perwali Usaha Pemondokan). Salah satu pasalnya mewajibkan bagi masyarakat yang memiliki usaha pemondokan wajib memiliki Izin Usaha Pemondokan. Kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Perwali Usaha Pemondokan yang menyebutkan bahwa “Setiap penyelenggara wajib memiliki Izin Usaha Pemondokan”.

Terkait kewajiban kepemilikan Izin Usaha Pemondokan tersebut, Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Nanis Chairani membenarkan bahwa belum ada pengusaha kos-kosan yang mengajukan izin pemondokan untuk usaha mereka (Jatim Tribunews, 2019). Padahal, izin merupakan sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku masyarakat (Ngadino, 2012). Perwali Usaha Pemondokan diterbitkan dengan beberapa kejadian di masyarakat diantaranya tragedi bom pada tahun 2018 dan adanya kejadian kebakaran di perkampungan padat yang digunakan untuk usaha pemondokan. Izin Usaha Pemondokan merupakan bentuk kontrol pemerintah pada usaha pemondokan, baik dari aspek keamanan maupun kesehatan.

Pemerintah Kota Surabaya memberikan tenggang waktu paling lambat tanggal 31 Desember 2019 bagi semua penyelenggara usaha pemondokan untuk memiliki Izin Usaha Pemondokan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Perwali Usaha Pemondokan bahwa “Pada saat Peraturan Walikota ini berlaku, maka semua usaha pemondokan yang belum memiliki Izin Usaha Pemondokan, wajib menyesuaikan dengan Peraturan Walikota ini paling lama 1 (satu) tahun”. Perwali Usaha Pemondokan berlaku sejak tanggal diundangkan yaitu mulai tanggal 31 Desember 2018.

Sisa waktu yang masih ada untuk mengajukan permohonan dan memiliki Izin Usaha Pemondokan hanya tinggal 9 (sembilan) bulan. Adanya teori fiksi hukum bahwa pada saat norma hukum diberlakukan maka pada waktu itu pula setiap orang dianggap tahu hukum, permasalahannya, apakah masyarakat yang memiliki usaha pemondokan sudah mengetahui Perwali Usaha Pemondokan yang mewajibkan penyelenggara usaha pemondokan memiliki Izin Usaha Pemondokan. Pasal 17 Perwali Usaha Pemondokan yang menyebutkan bahwa: “Peraturan Walikota ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Walikota ini dengan penempatannya dalam Berita Daerah Kota Surabaya.”

*Kebijakan Pemberlakuan Izin... (Hananto Widodo, Eny Sulistyowati, Mahendra Wardhana, Muh Ali Masnun, Dilla Nurfiiana Astanti)*326

Pasal 17 Perwali Usaha Pemdokan merupakan suatu bentuk fiksi hukum bahwa begitu norma hukum diberlakukan maka pada waktu itu pula setiap orang dianggap tahu hukum. Dengan diundangkannya Perwali Usaha Pemdokan pada 31 Desember 2018, apakah penyelenggara usaha pemondokan sudah mengetahuinya? Sebagaimana dikemukakan Nanis Chairani, bahwa pelayanan perizinan pemondokan sudah dibuka di lantai satu Mall Perizinan tetapi sampai saat ini belum ada yang mengajukan izin pemondokan dan diduga penyelenggara usaha pemondokan belum mengajukan izin lantaran banyak yang belum mengetahui Perwali tentang Usaha Pemdokan (Jatim Tribunnews, 2019). Berdasarkan paparan tersebut maka diadakan penelitian tentang “Kebijakan Pemberlakuan Izin Usaha Pemdokan dan Permasalahannya.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data yang dilakukan secara sistematis, untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Pengumpulan dan analisis data dilakukan secara ilmiah, baik bersifat kuantitatif maupun kualitatif, eksperimental maupun non-eksperimental, interaktif maupun non interaktif (Efendi & Ibrahim, 2016). Melalui proses riset, dilakukan analisis serta konstruksi terhadap -datadata yang telah dikumpulkan dan diolah. Oleh karena itu, metodologi penelitian yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Metodologi penelitian yang digunakan berbagai disiplin ilmu lainnya mempunyai identitas masing-masing sehingga antara satu disiplin ilmu dengan disiplin ilmu lainnya mempunyai perbedaan metodologi penelitian (Z. Ali, 2016).

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian non doktrinal khususnya jenis *sociolegal*. Penelitian *sociolegal* adalah penelitian pada ilmu hukum yang tidak hanya mengkaji sistem norma dalam aturan perundangan saja, namun juga mengamati aspek sosial (ekonomi, politik, sosial dan budaya) yang memengaruhi. Irianto, Sulistyowati dan Lim Sing Meij (Irianto & Meij, 2013) mengemukakan bahwa metode *sociolegal* dengan menggunakan pendekatan berupa studi dokumen terhadap teks hukum dan studi lapangan. Penelitian ini memilih lokasi di kota Surabaya Jawa Timur dengan pertimbangan bahwa Kota Surabaya sebagai salah satu kota terbesar kedua di Indonesia dengan pertumbuhan usaha pemondokan yang relatif terus meningkat.

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara. Wawancara mendalam dilakukan dengan pedoman wawancara. Selanjutnya peneliti melakukan tanya jawab secara langsung dan mencatat semua informasi dari subjek penelitian. Penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif dengan model Miles Huberman. Analisis data model ini terdiri atas *data collection*, *data reduction*, *data display* dan *conclusion drawing/verifying* (Sugiyono, 2014).

## **PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana telah tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, maka konsekuensinya dalam segala penyelenggaraan dan kegiatan harus berdasarkan dan didasarkan atas hukum. Friedman mengungkapkan bahwa berhasil atau tidaknya suatu sistem hukum bergantung pada struktur hukum, substansi hukum, dan budaya

hukum. Unsur pertama, struktur hukum atau *legal structure* merupakan institusionalisasi ke dalam entitas-entitas hukum yang berkaitan dengan aparaturnya dan penegakannya. Friedman menegaskan bahwa hukum memiliki elemen pertama dari sistem hukum berupa struktur hukum, tatanan kelembagaan, dan kinerja lembaga (Toha & dkk, 2009).

Unsur kedua, substansi hukum atau *legal substance* merupakan aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem (Toha & dkk, 2009). Unsur ketiga, budaya hukum atau *legal culture* yang menurut Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial yang ada dimasyarakat (Ramadhani, 2017). Teori Friedman mengenai sistem hukum, dapat dijadikan sebagai patokan dalam mengukur proses pelaksanaan pengaturan kewajiban izin usaha pemondokan bagi para pelaku usaha. Dalam artikel ini lebih memfokuskan salah satu peran sub sistem hukum, yakni struktur hukum dan kultur hukum dalam hal ini adalah pemerintah Kota Surabaya yang memiliki kewajiban untuk menerapkan peraturan tersebut. Aspek substansi tidak kami elaborasi secara mendalam karena dari sisi aturan sudah baik dari sisi politik dan formulasi hukum.

Sebelum analisis terkait perizinan usaha pemondokan perlu diuraikan bahwa definisi izin atau perizinan itu sendiri sulit didefinisikan secara pasti sehingga masing-masing ahli memiliki definisi sendiri-sendiri. Adrian Sutedi menyebutkan dalam bukunya bahwa perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelumnya yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan (Sutedi, 2017).

Berdasarkan hal tersebut maka perizinan adalah instrumen kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan bagi kepentingan umum melalui mekanisme perizinan, sehingga kebijakan perizinan seyogyanya mendasarkan pada prinsip bahwa kegiatan yang berpotensi dapat menimbulkan gangguan (pada dasarnya dilarang), kecuali jika telah memiliki izin dari pemerintah atau instansi yang berwenang. Pemberian izin pada pemerintah kepada orang atau individu dan badan hukum dilaksanakan melalui surat keputusan atau ketetapan yang selanjutnya menjadi ranah hukum administrasi negara (Nurbaningsih, 2017).

Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu (Ridwan, 2006) :

- a. 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*).
- b. 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.
- c. 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. Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu

Implementasi kebijakan kewajiban izin usaha pemondokan secara resmi mulai diimplementasikan pada akhir tahun 2019, sehingga ketika mulai secara resmi aturan tersebut mulai diberlakukan, maka fiksi hukum pun berlaku. Konsekuensinya, tidak boleh ada pelaku usaha kos-kosan yang tidak memiliki ijin dengan alasan tidak tahu peraturannya. Bahwa ketidaktahuan aturan tidak menjadi alasan pemaaf tidak dapat dipidananya seseorang, karena menurut fiksi hukum, semua orang dianggap mengetahui hukum.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan dinas terkait bahwa Pemerintah Kota Surabaya telah dua kali mengundang para *stakeholder* terkait, LKMK. Pertama, mengundang pelaku usaha kos-kosan dalam penyusunan draft rancangan perwali untuk mendapat masukan dan saran untuk perbaikan substansi isi rancangan perwali. Kedua, mengundang dalam rangka sosialisasi perwali setelah rancangan tersebut ditetapkan agar diketahui oleh masyarakat luas.

Namun demikian, berdasarkan informasi yang diperoleh melalui wawancara dari pemilik usaha kos-kosan, bahwa belum pernah diundang oleh pemerintah Kota Surabaya maupun melalui LKMK atau kecamatan terkait kegiatan penyerapan aspirasi dan sosialisasi perwali mengenai kewajiban ijin usaha pemondokan salah satunya adalah pelaku usaha kos-kosan. Berdasarkan data tersebut, artinya informasi penyerapan aspirasi maupun sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya masih terbatas jumlahnya. Pelaku usaha dan LKMK, yang mengikuti tersebut masih belum meneruskan informasi perihal draft rancangan perwali. Hal tersebut penting menjadi catatan pemerintah Kota Surabaya jika pada akhir tahun benar-benar diimplementasikan, karena faktanya hasil wawancara dengan empat informan belum ada yang tahu sama sekali.

Terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah perwali yang aspiratif dan partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna, yaitu: proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan perwali yang harus dilakukan secara transparan, sehingga dari aspirasi masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu permasalahan. Dalam hal proses ini, pemerintah Kota Surabaya telah melakukan dengan mengundang *stakeholder*, LKMK, dan pelaku usaha. Namun demikian, informasi tersebut masih sangat terbatas, oleh karena itu diperlukan teknik tertentu agar informasi tersebut dapat tersebar luas. Misalnya, melalui LKMK untuk menginformasikan kepada pelaku usaha kos-kosan agar fiksi hukum benar-benar dapat diimplementasikan.

Substansi adalah materi perwali yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan suatu perwali yang benar-benar demokratis, aspiratif, partisipatif dan berkarakter responsif/populistik (Mahfud, 2011). Partisipasi, transparansi, dan demokratisasi dalam pembentukan perwali merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam satu negara demokrasi. Penyerapan aspirasi dalam

pembentukan perwali tiada lain tujuannya untuk memengaruhi pembentukan atau perubahan kebijakan sebagai upaya penyampaian kepentingan masyarakat, dan hal itu adalah bentuk/wujud nyata dari demokrasi. Pemerintah Kota Surabaya, dalam merepresentasikan ide, rakyat tetap dapat menyuarakan aspirasinya sebaiknya tidak hanya melalui undangan konvensional melainkan dapat melalui berbagai media baik media cetak maupun elektronik yang secara konstitusional dijamin dalam rangka penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Dengan memahami pentingnya aspirasi masyarakat, maka materi muatan perwali akan lebih berpihak untuk kepentingan rakyat. Adanya penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat berarti mengingkari hakikat keberadaan perwali di tengah-tengah masyarakat. Berlakunya perwali yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan berbahaya bagi kelangsungan tatanan hidup masyarakat luas.

Pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam konteks ini perwali) dinilai aspiratif, apabila dalam prosesnya memperhatikan aspirasi masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo (1986), suatu perundang-undangan dikatakan aspiratif dan partisipatif, apabila dapat menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebaikan dan sifat-sifat yang khusus dan terbatas;
2. bersifat universal, karena undang-undang dibentuk untuk menghadapi peristiwa di masa akan datang. Oleh karena itu, undang-undang tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
3. dan memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Apakah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Aspirasi masyarakat apabila diakomodir dapat meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif. Ketika suatu kebijakan tidak aspiratif, maka dapat muncul kecurigaan mengenai kriteria dalam menentukan "siapa mendapat apa". Sebaliknya, proses pengambilan kebijakan yang dilakukan dengan cara terbuka dan memberikan kesan bahwa tidak ada sesuatu yang disembunyikan. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah (Susanti dalam Riskiyono Joko, 2015. 2).

Hal yang menarik juga adalah terkait sosialisasi perwali kewajiban ijin usaha pemondokan. Sebuah peraturan perundang-undangan (dalam konteks ini adalah perwali) merupakan hal yang wajib dilakukan oleh pemerintah atas diundangkannya sebuah peraturan perundang-undangan. Bahwa sosialisasi kepada masyarakat akan diterapkannya sebuah kebijakan merupakan tanggung jawab setiap penyelenggara negara (dalam konteks ini perwali menjadi tanggung jawab pemerintah kota). Budaya hukum masyarakat tidak dapat dipisahkan dari intensitas sosialisasi yang dilakukan pemerintah Kota Surabaya kepada masyarakat. Setiap penyelenggara negara berkewajiban memberikan sosialisasi hukum sebagai bagian dari proses edukasi dan pembudayaan hukum.

Sosialisasi hukum berkaitan langsung dengan fiksi hukum. Dengan kata lain, fiksi hukum harus didukung dengan sosialisasi hukum secara memadai. Fiksi hukum adalah asas yang menganggap semua orang tahu hukum (*presumptio iures de iure*). Semua orang dianggap tahu

hukum, tak terkecuali petani yang tak lulus sekolah dasar, atau warga yang tinggal di pedalaman. Dalam bahasa Latin dikenal pula adagium *ignorantia jurist non excusat*, ketidaktahuan hukum tidak bisa dimaafkan. Pelaku usaha kos-kosan tidak bisa mengelak dari jeratan hukum (sanksi) dengan berdalih belum atau tidak mengetahui adanya hukum dan perwali tersebut.

Fiksi hukum sejatinya membawa konsekuensi bagi pemerintah kota Surabaya. Setiap aparat pemerintah berkewajiban menyampaikan adanya hukum atau peraturan tertentu kepada masyarakat. Kalau warga yang tak melek hukum lantas kemudian ada pelaku usaha kos-kosan yang kemudian ditutup sementara karena belum memiliki izin usaha pemondokan, padahal ia benar-benar tak tahu hukum, aparat penyelenggara negara juga mestinya ikut merasa bersalah. Kewajiban penyebaran peraturan itu kemudian dituangkan Presiden dalam Perpres No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 29 Perpres No 1 Tahun 2007 mengenai Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan Yang Telah Diundangkan bahwa:

1. Pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia.
2. Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Menteri, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang memprakarsai rancangan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan atau disahkan oleh Presiden dan menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Pimpinan Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1).
3. Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.
4. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dimaksudkan agar masyarakat mengerti, dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dimaksud, sehingga dapat melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud.
5. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4), adalah:
  - a. Lembaran Negara, Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah dan pihak terkait lainnya; dan
  - b. masyarakat di lingkungan non pemerintah lainnya.
6. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dilakukan melalui:
  - a. media cetak;
  - b. media elektronik; dan
  - c. cara lainnya.

Oleh karena itu sosialisasi yang baru satu kali dilakukan perlu dioptimalkan frekuensinya, mengingat perwali tersebut akan segera diimplementasikan. Sosialisasi tersebut tentu dengan melibatkan *stakeholder*, LKMK dan pelaku usaha yang jumlah lebih banyak. Optimalisasi



peran LKMK juga perlu menjadi perhatian bagi pemerintah kota Surabaya agar tingkat pengetahuan pemerintah lebih baik. Sub sistem hukum, yakni struktur hukum tidak hanya bicara soal penegakan hukum, hal yang tidak kalah penting juga yang menjadi peran dari pemerintah daerah adalah melakukan sosialisasi atas substansi hukum yang sudah ada.

Sub sistem hukum yang ketiga adalah budaya hukum atau *legal culture* yang menurut Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Hukum bukan sekedar rumusan hitam di atas putih saja sebagaimana yang dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan, tetapi juga hukum dapat dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati dalam kehidupan masyarakat melalui pola tingkah laku. Hukum dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor non-hukum seperti nilai, sikap, dan pandangan masyarakat yang biasa disebut dengan budaya hukum. Budaya hukum inilah yang menyebabkan perbedaan penegakan hukum di antara masyarakat yang satu dengan masyarakat lain.

Peranan budaya hukum terhadap bekerjanya hukum, ini berarti menyangkut bagaimana cara pembinaan kesadaran hukum. Masalah pembinaan kesadaran hukum erat kaitannya dengan berbagai faktor, khususnya sikap para pelaksana hukum, para penegak hukum memiliki peranan yang besar dalam membina pertumbuhan kesadaran masyarakat. Kesadaran hukum dalam konteks ini berarti kesadaran untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum dan berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku anggota masyarakat.

Kesadaran hukum mengenai perijinan usaha pemondokan merupakan alat untuk mengontrol supaya hukum dapat diterapkan dengan baik dalam masyarakat karena itu dibutuhkan upaya ke arah pembinaan kesadaran hukum masyarakat, terkait tindakan terorisme, faktor keamanan, dan kontrol bagi pemerintah bagi orang keluar masuk dan tinggal di Surabaya. Dengan demikian, harus diperhatikan terkait penyebarluasan peraturan perundang-undangan supaya dapat diketahui oleh masyarakat sebagai sasaran peraturan tersebut. Kesadaran hukum semakin tereliminasi seiring dengan meningkatnya perkembangan teknologi informasi yang memungkinkan setiap orang dapat mengakses informasi serta mempublikasikannya kepada siapapun (Ferdian, 2018). Konteks penelitian ini, bahwa kesadaran hukum terdiri atas empat variabel utama, pengetahuan hukum, pemahaman hukum, sikap hukum, dan perilaku hukum.

### **Pengetahuan hukum (*legal awareness*)**

Pengetahuan hukum adalah pengetahuan tentang hukum tertentu dalam wujud peraturan mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu. Pengetahuan hukum merupakan adanya kesadaran hukum yang paling minimal (Soekanto, 1982). Pengetahuan hukum berkaitan erat dengan asumsi bahwa masyarakat dianggap mengetahui isi suatu peraturan manakala peraturan tersebut telah diundangkan (Salman, 1989). Wignjosoebroto Soetandyo (2013) mengemukakan bahwa pengetahuan hukum berkaitan dengan gatra kognitif yang merujuk pada pengetahuan seseorang berkaitan dengan ada tidaknya aturan yang mengatur perbuatan yang sedang ia lakukan atau yang tengah menjadi perhatian yang utama. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan bahwa tingkat pengetahuan masyarakat mengenai peraturan

perijinan usaha pemondokan masih belum ada sama sekali. Sebagaimana ditabulasikan pada tabel 1 sebagai berikut:

**Tabel 1**  
Pengetahuan Hukum Penyelenggara Izin Usaha Pemondokan

No.	Indikator	Jawaban	
		Ya Tahu	Tidak Tahu
1.	Pengetahuan hukum penyelenggara Izin Usaha rumah pemondokan	-	4

Sumber: Pribadi (Hasil Wawancara), 2019

Bahwa berdasarkan tabel 1 maka 5 (lima) variabel informan yang terdiri dari Usia, Jenis Kelamin, Pendidikan Terakhir, Pekerjaan, dan Media Sosial Yang Dimiliki tidak berpengaruh sama sekali. Bahwa pengetahuan hukum sebagaimana diungkapkan oleh Soerjono Soekanto merupakan tingkat kesadaran yang paling minim seharusnya diketahui oleh masyarakat tidak ada sama sekali yang tahu, sehingga perlu dievaluasi kembali bagaimana sosialisasi atas perwali perijinan usaha pemondokan.

Penyebarluasan perwali perlu diperhatikan untuk dapat diketahui oleh masyarakat sebagai sasaran peraturan tersebut. Selain itu, pemerintah kota harus menyadari bahwa dengan mengeluarkan perwali tersebut bukan berarti pekerjaan telah selesai, namun masih berlanjut dan merupakan suatu proses yang panjang. Untuk itu perlu dipikirkan apakah sarana yang diperlukan supaya peraturan hukum itu dapat dijalankan sesuai dengan yang seharusnya untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

### **Pemahaman hukum (*legal acquaintance*)**

Pemahaman hukum merupakan sejumlah informasi yang dimiliki seseorang tentang isi, tujuan dan manfaat dari peraturan tersebut bagi kehidupannya. (Soekanto, 1982) mengemukakan pemahaman hukum dipengaruhi oleh internalisasi dan imitasi. Tingkat pemahaman informan didasarkan atas dua pertanyaan utama, yakni tujuan adanya izin dan materi (isi substansi) peraturan tersebut. Pemahaman hukum tentu tidak bisa dilepaskan dari indikator pengetahuan hukum, karena bagaimanapun orang tidak akan paham jika tidak tahu apa yang akan dipahami. Tingkat pemahaman relatif masih sangat rendah, karena masih belum memahami. Hanya satu memahami substansi, itu pun menurut hemat penulis hanya sebatas jawaban yang menebak saja.

**Tabel 2**  
Pemahaman Hukum Penyelenggara Izin Usaha Pemondokan

No.	Indikator	Jawaban	
		Ya Memahami	Tidak Memahami
1.	Pemahaman hukum penyelenggara rumah	-	4

pemondokan tentang tujuan pemerintah Kota Surabaya mengharuskan pemilik usaha rumah pemondokan wajib memiliki izin usaha pemondokanan		
2. Pemahaman hukum penyelenggara rumah pemondokan tentang sanksi bagi bagi pemilik usaha rumah pemondokan yang tidak memiliki izin usaha pemondokanan	1	3

Sumber: Pribadi (Hasil Wawancara), 2019

Bahwa berdasarkan tabel 2 maka lima variabel informan yang terdiri dari Usia, Jenis Kelamin, Pendidikan Terakhir, Pekerjaan, dan Media Sosial Yang Dimiliki tidak terlalu berpengaruh atas tingkat pemahaman hukum. Sebagaimana diungkapkan oleh Otje Salman bahwa seseorang memiliki pemahaman hukum apabila seseorang mudah mengerti suatu aturan yang mengatur hal tertentu. Lebih lanjut ditekankan oleh Satjipto Rahardjo bahwa untuk membangun suatu kehidupan hukum yang baik, tidak hanya diperlukan pengetahuan hukum, melainkan juga internalisasi dan pemunculan pengetahuan tersebut ke dalam pemahaman, sikap dan perilaku.

### **Sikap Hukum (*Legal Attitude*)**

Sikap hukum merupakan kecenderungan untuk menerima hukum karena hukum tersebut bermanfaat. Menurut Otje Salman bahwa sikap hukum melibatkan pilihan warga terhadap nilai-nilai yang ada di dalam dirinya sehingga masyarakat menerima hukum. Sikap hukum yang berdimensi nilai merujuk pada gatra afektif. Guna menggali sikap hukum informan, digunakan dua pertanyaan utama, yakni berkaitan adanya kewajiban izin dan penerapan sanksi bagi pelaku usaha kos-kosan yang tidak memiliki izin. Pada dasarnya, tujuan dari kewajiban ijin adalah untuk pengendalian dan pengawasan pemerintah terhadap segala aktivitas dalam hal-hal tertentu berdasarkan ketentuan yang berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan baik pihak yang berkepentingan maupun oleh pejabat yang berwenang (Rosdiana, 2018). Berdasarkan tabel 3 bahwa para informan memiliki sikap hukum yang sangat bagus, terbukti dengan memiliki sikap yang setuju dengan diberlakukannya peraturan kewajiban ijin usaha pemondokan untuk alasan jaminan keamanan, kebaikan, dan perlindungan.

**Tabel 3**

Sikap Hukum Penyelenggara Izin Usaha Pemondokan

No.	Indikator	Jawaban	
		Ya Setuju	Tidak Setuju
1.	Pemilik usaha rumah pemondokan wajib memiliki izin usaha pemondokan	4	-
		Alasan: Demi keamanan, kebaikan dan kenyamanan.	
2.	Pemahaman hukum penyelenggara	4	-

rumah pemondokan tentang sanksi bagi bagi pemilik usaha rumah pemondokan yang tidak memiliki izin usaha pemondokan	Alasan : Aturan dibuat untuk memberi perlindungan bagi masyarakat Izin Usaha Pemondokan adalah kewajiban, jika tidak melaksanakan kewajiban maka dikenai sanksi.
--	---

Sumber: Pribadi (Hasil Wawancara), 2019

Bahwa berdasarkan tabel 3 maka lima variabel informan yang terdiri dari Usia, Jenis Kelamin, Pendidikan Terakhir, Pekerjaan, dan Media Sosial Yang Dimiliki tidak terlalu berpengaruh atas sikap hukum. Berkaitan dengan sikap, A. Podgorsky (dalam Soekanto, 1982) mengemukakan dua sikap yaitu *fundamental attitudes* dan *instrumental attitudes*. Seseorang yang bersikap fundamental berarti cenderung untuk menerima beberapa norma hukum karena merupakan hukum yang sah. Seseorang yang bersikap instrumental memiliki kecenderungan untuk menerima norma atau aturan hukum karena menguntungkan atau bermanfaat bagi dirinya.

#### **Perilaku hukum (*legal behavior*)**

Indikator keempat dari kesadaran hukum adalah perilaku hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, perilaku hukum adalah perilaku yang dipengaruhi oleh aturan, keputusan, perintah atau undang-undang yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Selanjutnya Friedman mengemukakan bahwa perilaku hukum, bukan hanya taat dan tidak taat melainkan juga menggunakan atau tidak menggunakan (Ali, 2009). Bahwa sikap hukum dalam konteks perwali ini adalah bagaimana menyikapi atas kewajiban ijin usaha pemondokan dengan cara izin ke pemerintah kota Surabaya. Berdasarkan tabulasi tabel 4, maka belum ada sam sekali yang memiliki ijin usaha pemondokan, sehingga dapat disimpulkan bahwa indikator perilaku hukum belum dimiliki sama sekali.

**Tabel 4**

Perilaku Hukum Penyelenggara Izin Usaha Pemondokan

No.	Indikator	Jawaban	
		Ya memiliki	Tidak memiliki
1.	Kepemilikan Izin Usaha Rumah Pemondokan	-	4

Sumber: Pribadi (Hasil Wawancara), 2019

Komunikasi hukum merupakan faktor yang memengaruhi perilaku hukum. Peraturan harus dikomunikasikan kepada masyarakat supaya masyarakat mengetahui isinya. Komunikasi hukum harus memperhatikan aturan itu diberlakukan pada golongan masyarakat yang mana. Achmad Ali (2009) mengemukakan bahwa aturan hukum berlaku bagi segelintir

orang (*apply to only a few people*), semua golongan (*apply to a whole class*), dan setiap orang (*apply to every body*). Aturan yang teknis dan aturan administratif yang terperinci harus disampaikan secara khusus kepada anggota masyarakat, begitu pula aturan yang bersifat khusus lebih mudah menyampaikannya.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil kajian dan analisis, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemberlakuan izin usaha pemondokan relatif masih terdapat beberapa kendala diantaranya dalam hal tingkat pengetahuan masih relatif sangat sedikit, hal ini dikarenakan pemerintah baru sebatas mengundang stakeholder terkait, Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan, dan beberapa perwakilan pemilik usaha pemondokan (kos-kosan) dalam menggali aspirasi penyusunan perwali dan sosialisasi perwali setelah disahkan. Dengan keterbatasan kuantitas, tingkat pengetahuan masyarakat akan diberlakukannya izin pemondokan masih sangat terbatas. Kedua, bahwa tingkat kesadaran hukum penyelenggara rumah pemondokan terkait kewajiban memiliki Izin Usaha Pemondokan relatif masih rendah. Karena dari empat indikator kesadaran hukum yakni pengetahuan, pemahaman, sikap, dan perilaku, hanya indikator sikap saja yang memenuhi, sementara indikator yang lain masih belum memenuhi.

## **SARAN**

Kebijakan pemberlakuan izin usaha pemondokan pada dasarnya memiliki tujuan yang baik, namun demikian berdasarkan hasil analisis sebelumnya, ada beberapa pekerjaan rumah yang perlu diselesaikan yakni melakukan sosialisasi berkaitan dengan Perwali, bagaimanapun sistem hukum tidak akan berjalan efektif tanpa adanya kesadaran hukum bagi pemilik usaha pemondokan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. PT. Kencana Prenada Media Group.
- Ali, Z. (2016). *Metode Penelitian Hukum*. PT. Sinar Grafika.
- Badan Pengelolaan Keuangan dan Pajak Daerah Kota Surabaya. (2019). *Daftar Objek Pajak*. Bpkpd.Surabaya.Go.Id.
- Badan Pusat Statistik. (2016). *Kota Surabaya Dalam Angka*. Badan Pusat Statistik.
- Efendi, J., & Ibrahim, J. (2016). *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Prenada Media.
- Ferdian, M. (2018). Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Penjualan Obat Yang Tidak Sesuai Label. *Jurnal Ilmu Hukum De Lega Lata. Fakultas Hukum UMSU, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, 3(2), 171. <https://doi.org/http://jurnal.umsu.ac.id/index.php/delegalata/article/view/3158/2876>
- Irianto, S., & Meij, L. S. (2013). *Memperkenalkan Studi Sociolegal dan Implikasi Metodologisnya* (Sulistiyowa). PT. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Jatim Tribunnews. (2019). *Ada Perwali Surabaya Baru Tentang Izin Kos, Pengusaha Kos Harus Urus Izin, Gratis Biaya Retribusi*. Jatim.Tribunnews.Com.
- Mahfud, M. (2011). *Politik Hukum di Indonesia*. PT. Rajawali Press.
- Ngadino, A. (2012). *Perizinan dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis*. Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- Nurbaningsih, E. (2017). *Analisis dan Evaluasi Hukum Mengenai Mekanisme Perizinan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berinvestasi di Indonesia*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.
- Rahardjo, S. (1986). *Hukum dan Masyarakat*. PT. Angkasa.
- Rahbany, M. A. H. (2015). Studi Kelayakan Pendirian Rumah Pemandokan (Kost) Kelas Menengah di Tegalgondo Malang. *Jurnal Manajemen Bisnis*, 5(1), 36.
- Ramadhani, R. (2017). Jaminan Kepastian Hukum Yang Terkandung Dalam Sertipikat Hak Atas Tanah. *De Lega Lata Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Umsu*, 2(1).
- Ridwan, H. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada.
- Rosdiana, Y. (2018). Analisis Yuridis Penyelenggaraan Izin Pemanfaatan Ruang (Studi pada Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Izin Pemanfaatan Ruang Kabupaten Labuhanbatu ). *Jurnal Ilmu Hukum De Lega Lata. Fakultas Hukum UMSU, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, 3(1), 88. <https://doi.org/https://doi.org/10.30596/dll.v3i1.3149>
- Salman, O. (1989). *Sosiologi Suatu Pengantar*. PT. Amrico.
- Soekanto, S. (1982). *Kesadaran Hukum & Kepatuhan Hukum*. Rajawali Press.
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D* (Cetakan-21). CV. Alfabeta.
- Susanti dalam Riskiyono Joko. (2015). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Public Participation In The Formation Of Legislation To Achieve Prosperity islation To Achieve Prospe. *Jurnal Asprasi*, 6(2), 52.
- Sutedi, A. (2017). *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. PT. Sinar Grafika.

Toha, S., & dkk. (2009). *Penelitian Hukum tentang Dampak Penyuluhan Hukum Terhadap Tingkat Kesadaran Hukum*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Wignjosoebroto, S. (2013). *Hukum dalam Masyarakat*. PT. Graha Ilmu.