

**DRAFT NASKAH AKADEMIK RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA  
TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA  
PEMONDOKAN**

**BAGIAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN  
PEMERINTAH KOTA SURABAYA  
2018**

## DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	3
	1.1. Latar Belakang Permasalahan .....	3
	1.2. Identifikasi Permasalahan .....	5
	1.3. Tujuan dan Kegunaan Naskah .....	8
	1.4. Metode Penulisan .....	10
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	14
	2.1. Keabsahan Pemerintah Daerah dalam mengatur penyelenggaraan usaha pemondokan .....	14
	2.2. Instrumen pelayanan dan perizinan terhadap penyelenggaraan usaha pemondokan .....	16
	2.3. Asas-asas penyusunan peraturan daerah .....	20
	2.4. Kajian praktek penyelenggaraan usaha pemondokan .....	37
	2.5. Kajian terhadap implikasi penerapan rancangan peraturan daerah .....	30
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
	Peraturan Perundang-undangan terkait dengan Penyelenggaraan Usaha Pemondokan .....	31
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
	4.1. Landasan Filosofis .....	40
	4.2. Landasan Sosiologis .....	43
	4.3. Landasan Yuridis .....	48
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI RANCANGAN PERATURAN DAERAH	51
	5.1. Ketentuan Umum .....	51
	5.2. Materi Muatan Peraturan Daerah .....	53
BAB VI	PENUTUP	59
	6.1. Kesimpulan .....	59
	6.2. Saran .....	60
	DAFTAR PUSTAKA	61

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Kota Surabaya sebagai kota metropolis merupakan kota yang menjadi pusat perdagangan, bisnis, pendidikan dan pariwisata, sehingga Kota Surabaya mengundang banyak pendatang untuk berdomisili di Surabaya untuk melakukan berbagai aktivitas dan/atau memenuhi kebutuhannya. Hal ini mendorong perkembangan pembangunan di kota Surabaya untuk memberi kenyamanan bagi masyarakat untuk beraktivitas.

Dengan adanya fasilitas pelayanan publik dan fungsi Kota Surabaya sebagai kota perdagangan, pariwisata dan pendidikan, maka dalam memenuhi tempat tinggal bagi masyarakat dalam beraktivitas berkembanglah usaha akomodasi, baik perhotelan, losmen dan pemondokan. Usaha pemondokan di Kota Surabaya sudah ada dalam kurun waktu yang cukup lama dan pengaturan terhadap pemondokan sudah ada sejak Tahun 1994 dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

Usaha pemondokan di Kota Surabaya merupakan usaha bagi penyelenggara pemondokan untuk mendapatkan penghasilan guna mencapai kehidupan yang layak sebagaimana dijamin oleh Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di sisi lain usaha pemondokan untuk memenuhi kebutuhan bertempat tinggal bagi pemondok sebagaimana dijamin oleh Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sehingga hal ini menjadi faktor pendukung diselenggarakan usaha pemondokan. Dalam praktek usaha pemondokan dapat menimbulkan dampak sosial yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, sehingga untuk melakukan perlindungan masyarakat perlu adanya pengaturan dalam penyelenggaraan usaha pemondokan. Terhadap kondisi ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah berkewajiban

untuk menjamin terciptanya tempat tinggal dan lingkungan yang baik dan sehat melalui pengaturan, penataan, pengendalian, penertiban, dan pengawasan.

Berdasarkan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara atribusi memberikan kewenangan kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, maka Pemerintah Kota Surabaya berwenang untuk membuat kebijakan-kebijakan dalam rangka pengaturan, penataan, pengendalian, penertiban, dan pengawasan terhadap usaha pemondokan. Salah satu kewenangannya adalah untuk membentuk suatu peraturan (*regelling*) dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Dengan adanya perubahan pengaturan tentang otonomi daerah, maka keberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan penyelenggaraan usaha pemondokan yang dilakukan oleh masyarakat, Pemerintah Kota Surabaya perlu melakukan penataan, penertiban, pengawasan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan usaha pemondokan sehingga dapat tercapai tempat tinggal dan lingkungan yang baik dan sehat. Implikasi yang diharapkan agar menambah kenyamanan hidup masyarakat Kota Surabaya dan dalam jangka panjang dapat mewujudkan hak masyarakat kota

Surabaya untuk mendapat tempat tinggal dan menikmati lingkungan yang bersih, sehat, aman dan nyaman.

Keberadaan usaha pemondokan di Kota Surabaya sebelumnya telah diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Peraturan Daerah ini merupakan regulasi yang mengatur pemondokan di Kota Surabaya, yaitu adanya kewajiban bagi pemilik usaha pemondokan untuk melengkapi usahanya dengan Izin Pemondokan.

Dengan adanya perkembangan kebutuhan masyarakat yang membutuhkan tempat tinggal di Kota Surabaya serta terjadinya perubahan hukum, khususnya tentang pemerintahan daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya tidak dapat terimplementasi dengan baik.

Berdasarkan latar belakang tersebut dan dengan adanya perubahan berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan peraturan daerah, maka perlu dilakukan penyesuaian peraturan daerah dengan kondisi saat ini sehingga Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya perlu dievaluasi dan diubah.

## **1.2. Identifikasi Permasalahan**

Berdasarkan teori tentang keabsahan tindak pemerintah dalam melakukan tindakan, khususnya pengaturan tentang penyelenggaraan usaha pemondokan berdasarkan jajak pendapat dengan Organisasi Perangkat Daerah di Kota Surabaya, yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas

Perhubungan, Dinas Sosial, Dinas Penanaman Modal dan PTSP, Bagian Hukum, Kecamatan dan Kelurahan diperoleh hasil bahwa Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, namun dalam pelaksanaany Peraturan daerah ini tidak terimplementasi dengan baik, sehingga perlu dilakukan evaluasi dan revisi sebagai legitimasi atas kewenangan pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan pengaturan, penataan dan pengendalian terhadap usaha pemondokan di Surabaya.

Berdasarkan lampiran Pertama Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dicantumkan bahwa identifikasi permasalahan terdiri atas :

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi. Sesuai hasil dengar pendapat dengan perangkat daerah Kota Surabaya, permasalahan yang dihadapi dalam pengaturan usaha pemondokan sebagai berikut : Kota Surabaya termasuk kota metropolitan, dimana semua kegiatan banyak terpusat di Surabaya, misalnya pendidikan, perdagangan jasa dan barang, dan pariwisata. Hal ini menyebabkan banyak orang yang datang ke Surabaya untuk melakukan kegiatan dan/atau usahanya. Atas kondisi tersebut, maka banyak orang yang membutuhkan tempat tinggal di Surabaya. Kondisi ini ditanggap oleh banyak pihak sebagai peluang usaha, yaitu usaha pemondokan. Banyaknya usaha pemondokan di Surabaya menimbulkan dampak banyaknya jumlah penduduk yang tidak dapat diketahui identitas dan kegiatannya, sehingga terdapat kesulitan untuk melakukan upaya preventif terhadap terjadinya pelanggaran atau kejahatan di Kota Surabaya.
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.

Berkaitan dengan penyelenggaraan usaha pemondokan, permasalahan pentingnya pembentukan perda sebagai berikut: Dalam penyelenggaraan usaha pemondokan di Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya telah menetapkan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, namun sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat yang membutuhkan tempat tinggal dan perkembangan materi muatan peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya ini tidak dilaksanakan oleh masyarakat maupun aparat pemerintahan, sehingga perlu dievaluasi.

3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyelenggaraan izin usaha pemondokan merupakan salah satu instrument pemerintah daerah dalam untuk mengatur dan mengendalikan usaha pemondokan agar tidak berdampak permukiman yang kumuh, pendataan penduduk, keamanan dan ketertiban Kota Surabaya. Dengan demikian sesuai Pasal 28 I ayat (4) Pemerintah dan Pemerintah daerah bertanggungjawab dalam perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak tersebut. Kewajiban Negara ini didukung dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya wewenang pemerintah daerah kabupaten urusan bidang perumahan dan permukiman, kependudukan catatan sipil, dan bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah. Berkaitan dengan permasalahan nomor 1, 2, dan 3 Pemerintah Kota Surabaya perlu menentukan kebijakan untuk memberi solusi atas

permasalahan tersebut dengan didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan permasalahan sesuai kondisi eksisting sesuai hasil *Focus Group Discussion* (FGD) atau dengar pendapat dengan *stake holder*.

Berdasarkan konsideran yuridis dan sosiologis pengaturan usaha pemondokan perlu dilakukan identifikasi masalah yang meliputi:

1. Dasar hukum dan wewenang pemerintah daerah dalam melakukan pengaturan usaha pemondokan;
2. Instrumen hukum yang digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan pengendalian terhadap usaha pemondokan;
3. Kewajiban dan larangan dalam penyelenggaraan usaha pemondokan, agar meminimalkan dampak atas kegiatan dan/atau usaha pemondokan;
4. Penegakan Hukum yang dilakukan terhadap usaha pemondokan yang melanggar ketentuan instrument, kewajiban dan/atau larangan dalam usaha pemondokan; dan
5. Jika dilakukan kewajiban memiliki izin dalam Peraturan Daerah, Bagaimana keberlakuannya terhadap kegiatan dan/atau usaha pemondokan yang sudah ada?

### **1.3. Tujuan Dan Kegunaan Naskah**

Penyusunan peraturan perundang-undangan berguna untuk memberi pengarah dan batasan supaya terdapat keselarasan dalam berkehidupan bermasyarakat. Dengan demikian sesuai Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan



Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Penyusunan naskah akademik tentang penyelenggaraan usaha pemondokan di Kota Surabaya diharapkan mampu menjelaskan pentingnya Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Usaha Pemondokan sebagai dasar hukum dan pedoman bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan penataan dan pengendalian usaha pemondokan. Dalam naskah akademik terdapat; identifikasi permasalahan, kebutuhan masyarakat terkait peraturan perundang-undangan, aturan-aturan apa saja yang saling terkait, dan kebijakan pemerintah Kota Surabaya mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah di bidang perumahan dan permukiman, kependudukan dan catatan sipil dan ketetraman dan ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, serta respon dan kemampuan masyarakat sebagai pihak yang terkena peraturan perundang-undangan tersebut.

Naskah akademik menjadi tahapan awal dari proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Dengan mempertimbangkan beragam faktor baik dari kebutuhan masyarakat maupun organisasi perangkat daerah, maka diperlukan adanya Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Usaha Pemondokan Tujuan penyusunan naskah akademik dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Usaha Pemondokan adalah sebagai berikut:

1. Meneliti dan mengkaji secara akademik mengenai pokok-pokok materi yang telah ada dan yang perlu ditambahkan supaya dapat memfasilitasi masyarakat dan mampu mengatasi permasalahan mengenai usaha pemondokan yang semakin dinamis;
2. Mengkaji keterkaitan pokok-pokok peraturan perundang-undangan yang telah ada maupun yang akan ditambahkan dengan pokok-pokok peraturan perundang-undangan lainnya sehingga jelas keberadaan dan ruang lingkup dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Usaha Pemondokan.

Maksud pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang

Usaha Pemondokan untuk menentukan kebijakan hukum untuk menyelesaikan permasalahan akibat dari usaha pemondokan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Usaha Pemondokan adalah :

- a. Mewujudkan penataan dan pengendalian terhadap usaha pemondokan;
- b. Mewujudkan tertib pendirian usaha, agar tidak menimbulkan dampak sosial, hukum dan ekonomi;
- c. Mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan usaha pemondokan;
- d. Memberikan kebijakan dan arah penataan dan pengendalian usaha pemondokan sesuai pertumbuhan dan perkembangan kebutuhan masyarakat, khususnya dari segi konstruksi bangunan, kependudukan dan catatan sipil, perhubungan, dan ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat.

Sasaran yang hendak dicapai yakni tersusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan, sehingga penyelenggaraan usaha pemondokan yang dilakukan oleh masyarakat tetap menciptakan kelayakan bangunan, pendataan kependudukan, lingkungan yang baik dan sehat di Kota Surabaya sebagai upaya untuk memenuhi hak setiap warga negara Indonesia untuk menikmati lingkungan yang baik dan sehat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **1.4. Metode Penulisan**

Metode yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini adalah metode sosiolegal. Dengan ini, maka kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, maupun kebiasaan dalam kegiatan

usaha pemondokan dicari dan digali, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan pasal-pasal yang dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan (Raperda). Metode ini dilandasi oleh sebuah teori bahwa hukum yang baik hukum yang juga berlandaskan pada kenyataan yang ada dalam masyarakat, bukan semata-mata merupakan kehendak penguasa saja.

Secara sistematis penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi:

- a. Identifikasi masalah;
- b. inventarisasi bahan hukum;
- c. sistematisasi bahan hukum;
- d. analisis bahan hukum; dan
- e. perancangan dan penulisan

Rangkaian tahapan dimulai dengan identifikasi masalah terkait dengan pelaksanaan Peraturan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya yang selama ini menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam penyelenggaraan usaha pemondokan di Kota Surabaya. Kemudian dilakukan inventarisasi bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pemerintah daerah dalam mengatur penyelenggaraan usaha pemondokan serta kewenangan daerah untuk melakukan penertiban, pengawasan, dan pengendalian penyelenggaraan usaha pemondokan.

Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan penyelenggaraan usaha pemondokan. Melalui rangkaian

tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya reinterpretasi dan reorientasi pemahaman terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur penyelenggaraan usaha pemondokan dan kewenangan untuk melakukan penertiban, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan usaha pemondokan.

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu: 1). Tahap Konseptualisasi, 2) tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik, dan 3) tahap Proses Politik dan Penetapan.

#### 1. Tahap Konseptualisasi

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan technical assistance yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim penyusun melakukan konseptualisasi naskah Akademik dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan dengan stake holder untuk melakukan identifikasi masalah dan alternative solusi yang dapat digunakan dalam menyelesaikan masalah. Stake holder yang terlibat dalam inventarisasi dan identifikasi permasalahan adalah Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Bagian Hukum, Satuan Polisi Pamong Praja, Kecamatan, dan Kelurahan yang dilakukan dengan konsultasi dengan team ahli, Forum Group diskusi.

#### 2. Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik

Pada tahap ini, tim penyusunan melakukan Sosialisasi dan Konsultasi publik mengenai Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan melalui diskusi yang dihadiri oleh Stake holder. Target output kegiatan sosialisasi ini adalah tersosialisasikannya rencana pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya

tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdokan Penyelenggaraan Usaha Pemdokan yang mengganti Peraturan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemdokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dan memperoleh masukan dari peserta guna perbaikan dan penyempurnaan rancangan peraturan daerah.

### 3. Tahap Proses Politik dan Penetapan

Proses politik dan penetapan merupakan tahap akhir dari kegiatan technical assistance. Proses politik merupakan pembahasan Raperda Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdokan. Tahap penetapan adalah tahap ketika Raperda sudah disetujui oleh DPRD Kota Surabaya bersama dengan Walikota Surabaya untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

Kajian teoritis dalam konteks ini dibagi dalam dua hal, yaitu aspek kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur penyelenggaraan usaha pemondokan dan kajian tentang instrumen hukum untuk melakukan penertiban, pengawasan, dan pengendalian penyelenggaraan usaha pemondokan.

#### **2.1. Keabsahan Pemerintah Daerah Dalam Mengatur Penyelenggaraan Usaha Pemondokan**

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, daerah secara atribusi diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut diatur di dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) bahwa Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 1 angka 12 UU Pemda, Daerah Otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah dapat membentuk suatu peraturan (*regelling*) dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Penataan dan pengendalian usaha pemondokan merupakan realisasi kewajiban dari negara atas pemenuhan hak sosial masyarakat dalam bertempat tinggal dan mendapat lingkungan yang

sehat dan baik sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan dituangkannya hak untuk bertempat tinggal dan memperoleh lingkungan yang baik dan sehat sebagai hak sosial yang dijamin oleh Konstitusi, maka di sini negara memiliki kewajiban untuk : menjaga (*to protect*), menghargai (*to respect*), dan memenuhi (*to fulfill*). Sebagai kewajiban dari negara untuk memenuhi hak tersebut, maka pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pengurus negara memiliki tugas dan tanggungjawab untuk memenuhinya.

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa pembagian urusan dibedakan menjadi 3, yaitu :

1. Urusan absolut;
2. Urusan Konkuren;
3. Urusan pemerintahan umum.

Urusan absolut merupakan kewenangan pusat, sedangkan yang dapat dibagi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan konkuren merupakan salah satu urusan yang dapat dibagi kewenangannya menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Urusan konkuren dibagi menjadi 2, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan, dimana urusan wajib dibedakan menjadi 2, yaitu urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Penataan dan pengendalian usaha pemondokan merupakan suatu kegiatan yang berkaitan dengan berbagai urusan, yaitu urusan perumahan dan permukiman, perhubungan, kependudukan dan catatan sipil, lingkungan hidup, pemerintahan dan ketentraman dan ketertiban umum. Dengan demikian penataan dan pengendalian usaha pemondokan menjadi kewenangan berbagai dinas sesuai dengan kewenangannya,

dimana urusan tersebut termasuk salah satu dari urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan public atau tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Kewenangan penataan dan pengendalian usaha pemondokan merupakan urusan konkuren yang dapat dibagi antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian pemerintah daerah, baik provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota memiliki kewajiban untuk melakukan penataan dan pengendalian usaha pemondokan sesuai dengan kewenangannya.

Dalam menjalankan kewenangan untuk melakukan penataan dan pengendalian usaha pemondokan, terdapat berbagai kewenangan dari masing-masing perangkat daerah yang memiliki tujuan untuk mengendalikan dampak akibat usaha pemondokan. Terkait dengan tujuan tersebut, diperlukan adanya instrument hukum yang digunakan untuk melakukan perencanaan, pengaturan, penataan dan/atau pengendalian usaha pemondokan.

Berdasarkan Peraturan tentang tata ruang, bangunan gedung, pengelolaan lingkungan, administrasi kependudukan, Ketentraman, ketertiba dan perlindungan masyarakat dan pemerintahan daerah, maka sesuai lampiran UU Pemerintahan Daerah pemerintah kabupaten/kota berwenang melakukan berbagai kebijakan untuk mengendalikan bangunan gedung, usaha, pendataan kependudukan, dan/atau kegiatan yang dapat menimbulkan gangguan terhadap ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat.

## **2.2. Instrumen Hukum Terhadap Penyelenggaraan Usaha Pemondokan**

Negara merupakan pemegang mandat dari rakyat yang bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pemenuhan hak warga negara khususnya hak mendapatkan tempat tinggal dan lingkungan yang baik dan sehat sebagaimana telah dijamin oleh Konstitusi. Di sisi lain setiap orang memiliki kewajiban untuk menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan



bernegara sebagaimana diatur dalam Pasal 28 J ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan adanya hak dan kewajiban tersebut, maka keberadaan negara berdasarkan Pasal 28 I ayat (4) bertanggung jawab untuk melakukan pemenuhan hak asasi manusia yang dilakukan dengan upaya menjaga (*to protect*), menghargai (*to respect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak asasi manusia tersebut. Dalam pelaksanaan hak terdapat kewajiban masyarakat, oleh karena itu pemerintah dan pemerintah daerah selaku penyelenggara negara menetapkan peraturan perundang-undangan dan instrument hukum lainnya untuk mengatur kewajiban masyarakat dalam melaksanakan haknya.

Instrumen hukum yang digunakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam mengatur dan mengendalikan usaha rumah kos dilakukan melalui peraturan perundang-undangan dan perizinan yang berkaitan dengan penyelenggaraan rumah kos, antara lain Izin Mendirikan Bangunan, Izin Lingkungan, dokumen lingkungan dan Izin Usaha Pemondokan.

Izin Usaha Pemondokan merupakan jenis izin yang dianalogikan dengan Izin Usaha Perdagangan di bidang perdagangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Izin usaha perdagangan ini merupakan instrument untuk pengawasan terhadap penyelenggaraan usaha pemondokan dalam memenuhi kewajiban yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang terkait, misalnya IMB dan Izin Lingkungan serta instrument untuk mencantumkan kewajiban bagi penyelenggara pemondokan dan orang yang mondok melakukan kewajiban melaporkan identitasnya sebagai upaya pendataan identitas penduduk.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dicantumkan bahwa Setiap Keputusan dan/atau Tindakan pemerintah harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang, sehingga kewenangan merupakan salah satu unsur keabsahan tindak pemerintahan. Berkaitan dengan Pasal 8 ayat (1) tersebut, maka

pengaturan usaha pemondokan oleh Pemerintah daerah harus didasarkan pada kewenangan.

Dalam konsep otonomi daerah maupun daerah otonom terkandung wewenang (fungsi) mengatur (*regelend*) dan mengurus (*bestuur*). Perbuatan 'mengatur' berarti menciptakan norma hukum yang *berlaku umum* dan umumnya bersifat *abstrak* sebaliknya *mengurus* memiliki arti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku *individual* dan bersifat *konkret*. Menurut **Benyamin Hoesen**, secara materiil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasuistik).

Secara konseptual, pembentukan Perda termasuk dalam kategori wewenang mengatur yaitu menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Pengaturan Perda dalam sistem perundang-undangan di Indonesia sebagai peraturan yang mengikat umum, khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di daerah menunjukkan signifikansi dan eksistensi penting dari jenis peraturan ini. Terhadap hal ini **Irawan Soejito** (1983) menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Sedangkan **Amiroeddin Syarif** (1987) menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat. Senada dengan kedua pendapat tersebut, **Bagir Manan** (1992) berpendapat bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian Perda merupakan instrumen regulatif yang paling

penting dalam mengefektifkan kewenangan otonom daerah dalam mengurus dirinya sendiri.

Dalam kerangka pelaksanaan pemerintahan yang demokratis maka diperlukan pembentukan perundang-undangan yang menata penggunaan wewenang negara ataupun pemerintah daerah. Ketentuan perundang-undangan ini setidaknya akan menjadi dasar hukum penggunaan wewenang (asas keabsahan); landasan prosedur (mencegah tindakan sewenang-wenang) dan konformitas (alat ukur untuk menilai benar-salahnya) tindakan pemerintah. Wewenang merupakan sebuah istilah hukum yang sepadan dengan "*authority*", "*legal power*", "*bevoegheid*". Dalam konsep hukum, "wewenang" mempunyai karakteristik sebagai "tindakan hukum publik". **F.A. Stroink** sebagaimana dikutip oleh Philipus **M. Hadjon** (1998) menyatakan : "Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi". Sedangkan menurut **Henc van Maarseveen** (1987): "Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

Sesuai dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kewenangan daerah khususnya kewenangan untuk mengatur usaha bagi warga masyarakat agar memenuhi kewajibannya untuk tetap menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, maka pemerintah daerah berwenang melakukan pengaturan, penataan dan pengendalian usaha pemondokan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini maka Pemerintah Kota Surabaya berwenang untuk mengatur usaha pemondokan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penyusunan peraturan daerah terkait usaha pemondokan, norma-norma yang harus termuat sebagai berikut:

- a. Norma kewenangan, yaitu norma yang mengatur keabsahan pemerintah dalam menetapkan izin, meliputi lembaga yang berwenangan menetapkan izin, prosedur pemberian izin, substansi kegiatan yang memerlukan izin;

- b. Norma perilaku, yaitu norma yang mengatur perilaku masyarakat, baik penyelenggara pemondokan maupun pemondok. Norma tersebut meliputi :
1. Perintah bagi penyelenggara pemondokan untuk memiliki perizinan dan menjalankan kewajiban;
  2. Perintah bagi pemondok untuk melaksanakan kewajiban;
  3. Larangan bagi penyelenggara pemondokan dan pemondok;
  4. Dispensasi bagi penyelenggara pemondokan dan pemondok; dan
  5. Izin dalam penyelenggaraan usaha pemondokan.

### 2.3. ASAS-ASAS PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang masuk dalam kategori produk hukum daerah. Dalam penyelenggaraan usaha pemondokan yang mewujudkan lingkungan yang baik dan sehat serta untuk menjaga ketertarikan, ketertiban dan perlindungan masyarakat, maka penyelenggaraan usaha pemondokan harus memenuhi kewajiban dan hak sebagai diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam konsep negara, tindakan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah harus memiliki landasan hukum yang baik sebagai legitimasi pelaksanaan kebijakan guna memberikan jaminan dan perlindungan hukum yang seimbang. Dengan didasari pemikiran perlunya instrumen yang mewujudkan tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, maka diperlukan peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemerintah daerah untuk mengatur penyelenggaraan usaha pemondokan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut **Montesquieu** terkait dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengaturan, hal penting harus diperhatikan adalah pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Montesquieu, *The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977 diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Nusamedia, Bandung, 2007, h. 361.

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan peraturan perundang-undangan yang pembentukannya didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini sesuai dengan pendapat **Maria Farida Indrati** bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>2</sup>

Asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*) adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metoda pembentukan yang tepat, dan mengikuti proses dan prosedur pembentukannya yang telah ditentukan.<sup>3</sup> Berkaitan dengan dengan asas-asas yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, **Van der Vlies** telah membagi dalam dua asas, yakni asas-asas formal dan asas-asas materiil.

Asas-asas yang formil meliputi : *het beginselen van duidelijke doelstelling, beginsel van juiste orgaan, het noodzakelijkheids beginsel, het beginsel van uitvoerbaarheid, het beginsel van consensus.*

(asas tujuan yang jelas, asas organ yang tepat, asas urgensi, asas kemungkinan pelaksanaan, asas konsensus).

Selanjutnya asas-asas yang materiil meliputi : *het beginsel duidelijke terminologie en duidelijke systematiek, het beginsel van de kenbaarheid, het rechtsgelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheid, het beginsel van de individuele rechtsbedeling.*<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembuatannya)*, Buku 2, Kanisius, 2007, h. 226.

<sup>3</sup> Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, h. 313. Lihat Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*. 2007, h. 22.

<sup>4</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*. 2007, h.22. Lihat Van der Vlies I.C. *Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*, VUGA Uitgeverij B.V.S-Gravenhage. Lihat Juga Linus Doludjawa

(asas terminology dan sistematika yang jelas, asas kemudahan untuk diketahui, asas kesamaan hukum, asas kepastian hukum, Asas penerapan-hukum yang khusus).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus didasarkan pada asas formil dan materiil yang tertuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Tujuan pembentukan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini adalah memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilaksanakan. Terhadap kebutuhan tersebut perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van behoorlijke wetgeving*) menurut **Van der Vlies**, telah banyak mempengaruhi rumusan sebagai dasar hukum dan pedoman bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pengaruh penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tercermin dalam asas-asas yang bersifat formil sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 yang meliputi<sup>5</sup>:

**a. Asas kejelasan tujuan;**

Asas kejelasan tujuan mengandung makna bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas tujuan yang jelas memberikan makna bahwa pembentukan peraturan perundang-

---

(alih Bahasa), *Buku Pegangan Peancang Peraturan Perundang-undnagan*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005, h. 258-307.

<sup>5</sup> Penjelasan Undang-Undang Nonor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 dan Pasal 6

undangan harus memiliki tujuan yang jelas. Kejelasan tujuan ini menurut **Van der Vlies** terbagi dalam 3 tingkatan, yaitu<sup>6</sup>:

1. Kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat;
2. Tujuan tertentu dari peraturan yang akan dibuat; dan
3. Tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.

Berdasarkan asas tujuan yang jelas tersebut, maka Pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan memiliki tujuan sebagai berikut :

- Melindungi penyelenggara usaha pemandokan melalui aspek legalitas dan mekanisme perizinan usaha pemandokan;
- Menjamin terselenggaranya usaha pemandokan yang memenuhi hak asasi manusia dan terciptanya ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat;
- Menjadi acuan bagi pemerintah kota dalam menyusun regulasi untuk memberikan pelayanan, penertiban, pengawasan dan pengendalian usaha pemandokan.

**b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;**

Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat mengandung makna bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat yang tidak berwenang. Berdasarkan asas kelembagaan, maka penyusunan naskah akademik rancangan Perda Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya yang dalam pelaksanaannya dikoordinasi oleh Bagian Pemerintahan, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas

---

<sup>6</sup> I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, alih bahasa Linus Dolujawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Departemen Hukum dan HAM RI, 2005, h. 258

Lingkungan Hidup, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga, Satuan Polisi Pamong Praja serta Bagian Hukum pemerintah Kota Surabaya.

**c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;**

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan mengandung makna bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat seduai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Terkait dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, maka pengaturan penyelenggaraan usaha pemondokan yang memuat norma perilaku bagi penyelenggara usaha pemondokan yang berupa perizinan, perintah dan larangan.

**d. Asas dapat dilaksanakan;**

Asas dapat dilaksanakan mengandung makna bahwa setiap pembentukan peraturan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Berdasarkan asas dapat dilaksanakan, maka pembentukan naskah akademik dan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan dilakukan melalui penelitian dan analisa situasi, FGD, dimana dalam pelaksanaan tahapan ini dilakukan dengan melibatkan stake holder dan bertujuan untuk mendapatkan secara rinci fakta dan permasalahan hukum guna sebagai dasar analisis untuk mencari solusi yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah. Dengan melalui tahapan ini, maka pembentukan peraturan daerah yang akan disusun dapat dilaksanakan oleh semua pihak dan menyelesaikan permasalahan penyelenggaraan usaha pemondokan yang ada di Surabaya.

**e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;**

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan mengandung makna bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena



memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam memenuhi Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan ini, maka penyusunan rancangan perda ini harus melibatkan dan mengakomodir kepentingan semua stake holder, agar semua pihak merasa ikut merasa memiliki (*sense of belonging*) dan membuat regulasi tersebut, sehingga hal ini berpengaruh terhadap pelaksanaan rancangan peraturan daerah tersebut.

**f. Asas kejelasan rumusan;**

Asas kejelasan rumusan mengandung makna bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

**g. Asas keterbukaan.**

Asas keterbukaan mengandung makna bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas keterbukaan dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya sejak penyusunan naskah akademik sudah didahului dengan analisis situasi yang merupakan penelitian tentang penyelenggaraan usaha pemondokan dengan mengundang semua stake holder terutama beberapa perangkat daerah yang terkait dengan penyelenggaraan usaha pemondokan.

Pengaruh asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tercermin dalam asas-asas yang bersifat

materiil sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 ayat (1) UU pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

a. Asas pengayoman;

Asas pengayoman mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas kemanusiaan;

Asas kemanusiaan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Asas kebangsaan;

Asas kebangsaan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.

d. Asas kekeluargaan;

Asas kekeluargaan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas kenusantaraan;

Asas kenusantaraan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945.

f. Asas bhinneka tunggal ika;

Asas bhineka tunggal ika mengandung makna bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan

golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Asas keadilan;

Asas keadilan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara

h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Asas ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

Asas ketertiban dan kepastian hukum mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan mengandung makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan Negara.

## **2.4 KAJIAN PRAKTEK PENYELENGGARAAN USAHA PEMONDOKAN**

Pemerintah Kota Surabaya dalam mengatur penyelenggaraan Usaha Pemandokan telah menetapkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemandokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemandokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, usaha pemandokan adalah suatu usaha dengan menggunakan sebagian atau seluruh rumah/bangunan untuk pemandok dengan pembayaran, sedangkan penyelenggara adalah setiap warga negara Indonesia atau badan yang dibentuk menurut

hukum Indonesia dan berkedudukan di Surabaya yang menyelenggarakan usaha pemondokan.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, setiap usaha pemondokan harus memperoleh izin dari kepala daerah, dengan persyaratan sebagai berikut:

- a. Keterangan identitas penyelenggara;
- b. Fotocopy surat Izin Tempat Usaha (SITU);
- c. Surat pernyataan tidak keberatan dari pemilik rumah bagi penyelenggara bukan pemilik rumah pemondokan.

Penyelenggara usaha pemondokan memiliki kewajiban untuk melakukan daftar ulang Izin usaha pemondokan setiap 3 (tiga) tahun sekali. Izin tersebut tidak dapat dipindahtangakan tanpa persetujuan kepala daerah dan dinyatakan tidak berlaku apabila adanya perluasan rumah pemondokan atau penambahan kamar dan adanya peralihan hak atau penguasaan atas rumah pemondokan.

Penyelenggara usaha pemondokan memiliki kewajiban dan larangan sebagai berikut:

#### 1. Kewajiban

- a. Bertanggung jawab atas ketertiban, kesusilaan, kebersihan, keamanan dan kesehatan lingkungan yang berkaitan dengan usaha pemondokan;
- b. Mengatur tata ruang rumah pemondokan sesuai dengan persyaratan kesehatan dan ketertiban lingkungan;
- c. Menyediakan ruang khusus untuk penerimaan tamu pemondok, yang terpisah dari kamar tidur;
- d. Melaporkan data pemondok secara tertulis kepada lurah yang diketahui RT/RW, termasuk apabila terjadi perubahan data pemondok paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pemondok resmi tinggal di pemondokan;
- e. Melaporkan kepada Ketua RT/RW apabila pemondok menerima tamu dalam waktu 1 x 24 jam atau lebih;

- f. Membuat dan memasang papan tata tertib untuk pemondok;
- g. Memberikan arahan dan bimbingan kepada pemondok agar dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan sekitar.

## 2. Larangan

- a. Menggunakan rumah pemondokan selain sebagai tempat tinggal;
- b. Menampung pemondokan laki-laki dan perempuan dalam satu rumah pemondokan

Selain penyelenggara usaha pemondokan, pemondok juga dikenakan kewajiban sebagai berikut:

- a. Mentaati tata tertib yang ditetapkan oleh kepala daerah dan yang dibuat oleh penyelenggara;
- b. Ikut mencegah adanya kegiatan yang dapat menimbulkan kereshan, gangguan, keamanan dan ketertiban masyarakat;
- c. Mentaati ketentuan administrasi kependudukan yang berlaku yaitu dengan melaporkan kedatangannya kepada lurah setempat melalui RT/RW paling lambat 14 (empat belas) hari sejak kedatangannya dengan membawa identitas yang masih berlaku;
- d. Ikut serta secara aktif dalam kegiatan social kemasyarakatan dan pembangunan di lingkungannya.

Dalam pelaksana usaha pemondokan di Surabaya banyak usaha pemondokan yang tidak memiliki izin, sehingga instrument hukum yang bertujuan untuk penataan, pengendalian, dan pengawasan tidak berfungsi. Beberapa alasan tidak terlaksananya Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya antara lain :

- 1. banyak penyelenggara usaha pemondokan yang tidak mengetahui adanya peraturan daerah tersebut;
- 2. adanya ketidakmampuan atau ketidakmauan penyelenggara usaha pemondokan untuk mentaati peraturan daerah;

3. perangkat daerah yang tidak melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran perda usaha pemondokan mengakibatkan adanya peluang untuk terjadinya pelanggaran oleh penyelenggara usaha pemondokan dan pemondok; dan
4. banyaknya perubahan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang menyebabkan ketidakpastian kelembagaan yang berwenang dan bertanggungjawab dalam melakukan penataan dan pengendalian usaha pemondokan

## **2.5 KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan merupakan salah satu upaya hukum yang memberikan dasar hukum bagi pemerintah Kota Surabaya dalam mengatur penyelenggaraan usaha pemondokan. Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan, maka implikasi penerapan peraturan daerah ini meliputi :

1. Harus ada koordinasi yang baik antara perangkat daerah yang menerbitkan izin usaha pemondokan dengan instansi penerbit izin yang menjadi persyaratan ditetapkannya Izin Usaha Pemondokan;
2. Harus ada koordinasi yang baik antara penerbit izin usaha pemondokan dengan Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil serta perangkat daerah terkait;
3. Penyediaan anggaran oleh APBD dalam melaksanakan penataan dan pengawasan terhadap usaha pemondokan; dan
4. Perlu dilakukan sosialisasi yang berkelanjutan antara Dinas Penanaman Modal dan PTSP dengan kelurahan dan kecamatan kepada masyarakat dan penyelenggara pemondokan dengan melibatkan RT dan RW.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan yang pada substansinya mengatur kewenangan Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan penertiban, pengawasan dan pengendalian atas penyelenggaraan usaha pemondokan di Kota Surabaya. Pengaturan mengenai penyelenggaraan usaha pemondokan merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan ketentraman, ketertiban umum serta perlindungan masyarakat.. Dengan demikian pengaturan penyelenggaraan usaha pemondokan di Kota Surabaya harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ketenteraman dan ketertiban umum, penataan ruang, bangunan gedung, administrasi kependudukan dan lingkungan hidup.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi baik wewenang maupun substansinya. Berdasarkan substansi rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan, maka evaluasi dan analisis Peraturan perundang-undangan yang terkait baik secara vertikal maupun secara horizontal yang meliputi :

#### **1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung**

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung yang selanjutnya disebut UU Bangunan Gedung dicantumkan bahwa Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus. Tujuan

pengaturan bangunan gedunga sesuai Pasal 3 UU Bangunan Gedung meliputi:

1. mewujudkan bangunan gedung yang fungsional dan sesuai dengan tata bangunan gedung yang serasi dan selaras dengan lingkungannya;
2. mewujudkan tertib penyelenggaraan bangunan gedung yang menjamin keandalan teknis bangunan gedung dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan;
3. mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung.

Dalam menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung, sesuai Pasal 7 ayat (1) UU setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung sesuai dengan fungsi bangunan gedung. Persyaratan administratif bangunan gedung sesuai Pasal 7 ayat (2) meliputi persyaratan status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan gedung, dan izin mendirikan bangunan.

Penyelenggaraan usaha pemondokan merupakan salah satu usaha yang menggunakan sebagian atau seluruh rumah/bangunan untuk pemondok dengan pembayaran, dengan demikian usaha pemondokan berkaitan dengan bangunan untuk tempat tinggal. Dengan demikian setiap penyelenggara usaha pemondokan wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk bangunan yang digunakan sebagai usaha pemondokan, dimana IMB untuk bangunan pemondokan harus memenuhi persyaratan sesuai dengan fungsinya.

## **2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan**

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013



tentang perubahan Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disebut UU Administrasi Kependudukan mencantumkan bahwa Adminisrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Tujuan pengaturan administrasi kependudukan sesuai dengan konsideran UU Administrasi Kependudukan untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga pemerintah dan pemerintah daerah memiliki data atau informasi yang akurat terhadap keberadaan pendudukan yang harus dilindungi serta untuk menjaga ketentraman dan ketertiban umum.

Pendaftaran Penduduk dilakukan dengan melakukan pencatatan biodata Penduduk, pencatatan atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan kemudian diterbitkan Dokumen Kependudukan sebagai kartu identitas atau surat keterangan kependudukan.

### **3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang**

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang selanjutnya disebut UU Penataan Ruang merupakan instrumen hukum untuk mengendalikan pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Penyelenggaraan usaha pemondokan sebagai usaha yang menyediakan bangunan kepada pemondok harus dilengkapi dengan legalitas berupa IMB, dimana pemberian IMB harus disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah

(RTRW), hal ini sesuai dengan Pasal 61 UU Penataan Ruang. Sedangkan Pasal 73 UU Penataan Ruang juga menerapkan sanksi pidana bagi pejabat yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan RTRW dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dengan adanya ketentuan Pasal 61 dan Pasal 73 UU Penataan Ruang, maka penyelenggaraan Usaha Pemondokan harus sesuai dengan perencanaan daerah, yaitu RTRW yang legalitasnya diterbitkan Surat Keterangan Rencana Kegiatan (SKRK).

#### **4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disingkat UUPPLH merupakan instrument hukum untuk pengendalian kegiatan dan/atau usaha yang dapat memberikan dampak terhadap lingkungan hidup. Usaha pemondokan secara tidak langsung dapat memberikan dampak terhadap lingkungan hidup, khususnya akibat pembuangan air limbah domestik yang ditimbulkan.

Dengan demikian sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan pengendalian air limbah serta Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, maka usaha pemondokan harus memiliki dokumen lingkungan sebagai instrument perencanaan terhadap rencana kegiatan yang dilakukan, upaya pengelolaan dan penanggulangan. Berdasarkan PP Izin Lingkungan dokumen lingkungan dapat berupa Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL), Upaya Pengelolaan Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan (UKL-UPL) atau Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan (SPPL).

## **5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disingkat UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang asas-asas formil dan asas-asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dimana jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi UUD, TAP MPR, UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (Provinsi maupun Kabupaten/Kota).

Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang menjadi produk hukum daerah, dimana sesuai Pasal 1 angka 8 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencantumkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Berdasarkan Pasal 14 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencantumkan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengaturan penyelenggaraan usaha pemondokan oleh pemerintah kabupaten/kota merupakan kewenangan otonomi daerah untuk melakukan penataan dan pengendalian usaha pemondokan agar tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, dimana kewenangan menjaga ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat merupakan urusan wajib pemerintah daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

**6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disingkat UU Pemerintahan Daerah merupakan peraturan yang menjadi legalitas pemerintah daerah melakukan tindakan sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tindakan Pemerintah daerah dalam mengatur, menata, dan mengendalikan usaha pemondokan harus didasarkan pada wewenang. Secara tegas UU Pemerintahan Daerah tidak mencantumkan kewenangan daerah dalam menetapkan izin pemondokan, namun pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota sebagaimana tertuang dalam lampiran urusan pemerintahan bidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat yang merupakan urusan wajib dan berkaitan dengan pelayanan dasar.

Usaha pemondokan merupakan suatu kegiatan atau usaha untuk menghasilkan uang/pendapatan dengan menyediakan sebagian atau seluruh bangunan kepada pemondok dengan pembayaran, sehingga apabila dianalogikan dengan kewajiban pedagang untuk memiliki SIUP atas usaha perdagangannya, maka untuk usaha pemondokan dapat diberikan ketentuan untuk memiliki Izin Pemondokan. Tujuan pemberian Izin Pemondokan kepada usaha pemondokan merupakan instrument untuk menata dan mengendalikan usaha pemondokan agar tidak memberikan dampak kepada masyarakat dan lingkungan sekitar serta instrument untuk menjaga ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.

**7. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung**

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung merupakan upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan bangunan gedung yang tertib, baik secara administratif maupun secara teknis, agar terwujud bangunan gedung yang fungsional, andal, yang menjamin keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan pengguna, serta serasi dan selaras dengan lingkungannya.

**8. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang**

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang merupakan peraturan yang bertujuan untuk mewujudkan tertib tata ruang yang mengatur ketentuan mengenai peraturan zonasi yang merupakan ketentuan persyaratan pemanfaatan ruang, perizinan yang merupakan syarat untuk pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disentif, serta pengenaan sanksi, yang keseluruhannya merupakan perangkat untuk mendorong terwujudnya rencana tata ruang sekaligus untuk mencegah terjadinya pelanggaran penataan ruang.

**9. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan**

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan merupakan upaya untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup yang lestari dan berkelanjutan, meningkatkan upaya pengendalian usaha dan/atau kegiatan yang berdampak negative pada lingkungan hidup, memberikan kejelasan prosedur, mekanisme dan koordinasi antar instansi

dalam penyelenggaraan perizinan untuk usaha dan/atau kegiatan, dan memberikan kepastian hukum dalam saha dan/atau Kegiatan.

**10. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan**

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 merupakan penjabaran dan pedoman bagi pemerintah dalam membentuk peraturan perundang-undangan, hal ini terkait dengan mekanisme dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

**11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2010 tentang Ketentraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia.**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2010 tentang Ketentraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan Pasal 1 angka 9 PP ini yang dimaksud dengan Ketentraman dan ketertiban umum adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib dan teratur. Sedangkan Pasal 1 angka 10 PP ini mencantumkan bahwa yang dimaksud dengan Perlindungan Masyarakat adalah segenap upaya dan kegiatan yang dilakukan dalam rangka melindungi masyarakat dari gangguan yang diakibatkan oleh bencana serta upaya untuk memelihara keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Sesuai dengan UU Pemerintahan Daerah bahwa ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat merupakan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sehingga pemerintah kabupaten/kota berwenang melakukan tindakan untuk melakukan penanganan gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota gangguan ketenteraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. Dalam pelaksanaannya penanganan gangguan ketentraman dan ketertiban umum dilakukan oleh

Satuan Polisi Pamong Praja, kecuali suatu kegiatan dan/atau usaha yang harus memiliki izin, maka penanganan ketentraman dan ketertiban umum dilakukan oleh instansi teknis dan satuan Polisi Pamong Praja.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **4.1. LANDASAN FILOSOFIS**

Berbicara tentang dasar/landasan filosofis suatu peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya terdapat dua pandangan. Pandangan pertama menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila, sedangkan pandangan yang kedua menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, atas dasar ketentuan ini, maka pemerintah dan pemerintah daerah sesuai Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 memiliki tanggungjawab untuk melakukan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Di sisi lain sesuai dengan Pasal 28 J ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dicantumkan bahwa setiap orang harus menghormati hak asasi manusia dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sehingga dalam Pasal 28J ayat (2) dicantumkan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untu memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokrasi.

penyelenggaraan usaha pemondokan merupakan salah satu usaha yang dilakukan seseorang untuk mendapatkan penghidupan yang layak, sehingga terhadap hak tersebut pemerintah atau pemerintah daerah memberikan peluang bagi seseorang untuk



melakukan usaha pemondokan. Dengan adanya Pasal 28J ayat (2), maka pemerintah dan pemerintah daerah melakukan tindakan hukum maupun non hukum untuk melakukan penataan dan pengendalian yang berupa peraturan perundang-undangan, Izin maupun tindakan materiil (*feittelinjk handelingen*) lainnya, agar usaha pemondokan tidak memberikan gangguan kepada ketentraman dan ketertiban umum.

harus tetap memperhatikan hak orang lain dalam memperoleh lingkungan yang baik dan sehat, artinya penyelenggaraan usaha pemondokan harus juga memperhatikan keutuhan dari lingkungan yang berkelanjutan.

Dalam menyeimbangkan hak manusia untuk memperoleh lingkungan yang baik dan sehat, maka pemerintah Kota Surabaya berkehendak untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan agar penyelenggaraan usaha pemondokan tidak sampai mengurangi hak orang lain untuk memperoleh lingkungan yang baik dan sehat.

Kehendak Pemerintah Kota Surabaya untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan merupakan implementasi dari Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan fungsi negara sebagaimana dijabarkan tersebut dipertegas oleh pendapat W. Friedmann yang membagi fungsi negara ke dalam empat tipe, yakni<sup>7</sup> :

1. Fungsi negara sebagai penyedia (*provider*), fungsi ini dikaitkan dengan konsep kesejahteraan social (*welfare state*). Negara bertanggung jawab menyediakan sarana dan prasarana untuk pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat dalam rangka menjamin standar kehidupan bagi semua orang, dalam hal ini menyediakan landasan hukum untuk pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat dalam rangka menjamin standar kehidupan masyarakat melalui usaha pemondokan serta mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum di kota Surabaya;

---

<sup>7</sup> W Friedmann, *The State And The Rule Of Law In A Mixed Economy*, Stevens & sons, London, 1971, h. 5

2. Fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*), fungsi negara sebagai pembuat peraturan perundang-undangan merupakan tindakan pemerintah berupa pembatasan untuk menyeimbangkan hak dan kebebasan seseorang dan hak dan kebebasan orang lain. Setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokrasi. Dengan demikian peraturan daerah tentang penyelenggaraan usaha pemondokan merupakan upaya untuk melakukan kontrol, terutama kekuatan untuk mengatur penataan terhadap penyelenggaraan usaha pemondokan agar tidak mengurangi hak orang lain untuk terciptanya ketentraman dan ketertiban umum;
3. Fungsi Negara sebagai pengusaha (*Enterprenuer*), fungsi Negara sebagai pengusaha berkaitan dengan promosi daerah atas kondisi dan potensi yang ada untuk dimanfaatkan sebagai sumber pembangunan melalui upaya investasi ke wilayah Surabaya agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Surabaya. Upaya promosi daerah untuk mengembangkan investasi ke wilayah Surabaya tetap juga memperhatikan fungsi Negara sebagai regulator, di mana meningkatnya investor ke Kota Surabaya untuk mengembangkan usaha harus tetap memperhatikan kondisi atau iklim yang kondusif melalui terciptanya ketentraman dan ketertiban umum;
4. Fungsi Negara sebagai wasit (*Umpire*), fungsi negara sebagai penjaga keseimbangan yang mengakomodasi segala kepentingan baik para penyelenggara usaha pemondokan, pemondok, kepentingan masyarakat umum, kepentingan pemerintah sendiri dalam melakukan kebijakan penataan kota. Pemerintah Kota Surabaya dalam membuat kebijakan selain harus mengakomodir kepentingan para stakeholder juga kepentingan terkait dengan hak masyarakat untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat.

#### **4.2. LANDASAN SOSIOLOGIS**

Kota Surabaya merupakan ibukota Provinsi Jawa Timur yang dikenal sebagai Kota Pahlawan. Secara geografis terletak pada 07 derajat 9 menit - 07 derajat 21 menit Lintang Selatan dan 112 derajat 36 menit - 112 derajat 54 menit Bujur Timur, dengan ketinggian 3 - 6 meter di atas permukaan air laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah & Gayungan dengan ketinggian 25-50 meter di atas permukaan air laut. Wilayah Kota Surabaya secara administratif dibatasi oleh:

Sebelah Utara : Selat Madura  
 Sebelah Timur : Selat Madura  
 Sebelah Selatan : Kabupaten Sidoarjo  
 Sebelah Barat : Kabupaten Gresik

Kota Surabaya memiliki luas wilayah kurang lebih 330,48 km<sup>2</sup> yang terbagi atas 5 wilayah pembantuan Walikota, yaitu : Surabaya Selatan, Surabaya Utara, Surabaya Timur, Surabaya Barat, dan Surabaya Pusat yang terdiri 31 Kecamatan dengan 154 Kelurahan. Topografi regional Kota Surabaya memiliki ketinggian tanah sekitar 0–30 m di atas permukaan laut dan di bagian daerah pantai memiliki ketinggian 1–3 m di atas permukaan laut dan sebagian lagi lebih rendah dari permukaan laut. Secara keseluruhan ketinggian daerah Kota Surabaya terbagi dalam 2, yaitu:

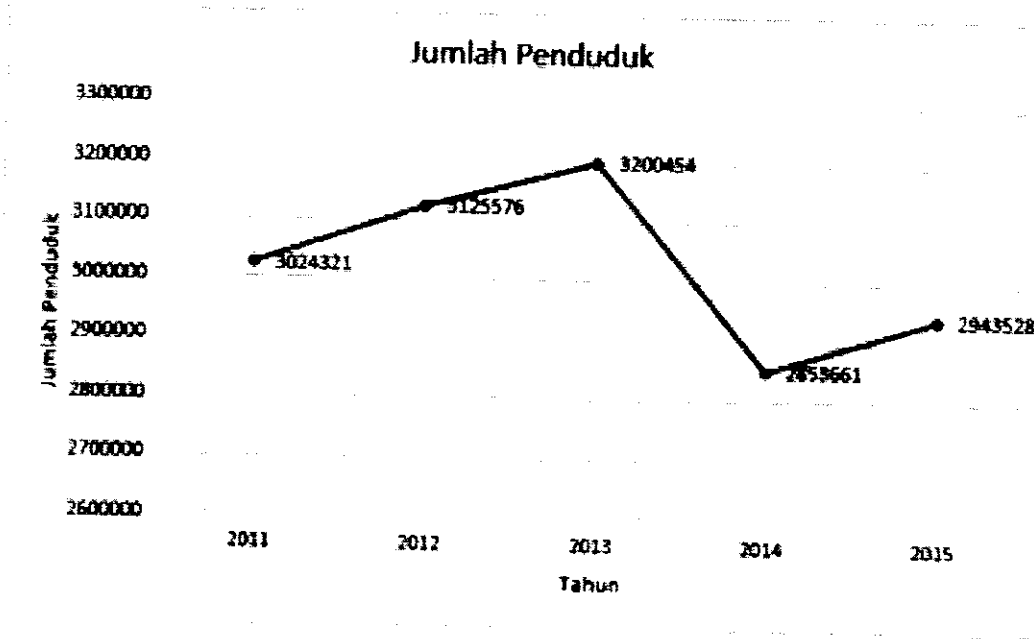
- Ketinggian lebih dari 20 meter sekitar 12,76 % di wilayah Karang Pilang
- Ketinggian 0–10 sekitar 80,7% di wilayah Timur, Utara, Selatan, dan Pusat;
- Ketinggian 10–20 m sekitar 12,53% di wilayah Barat dan Selatan.

Kondisi geografis Surabaya tergambar dalam Peta di bawah ini



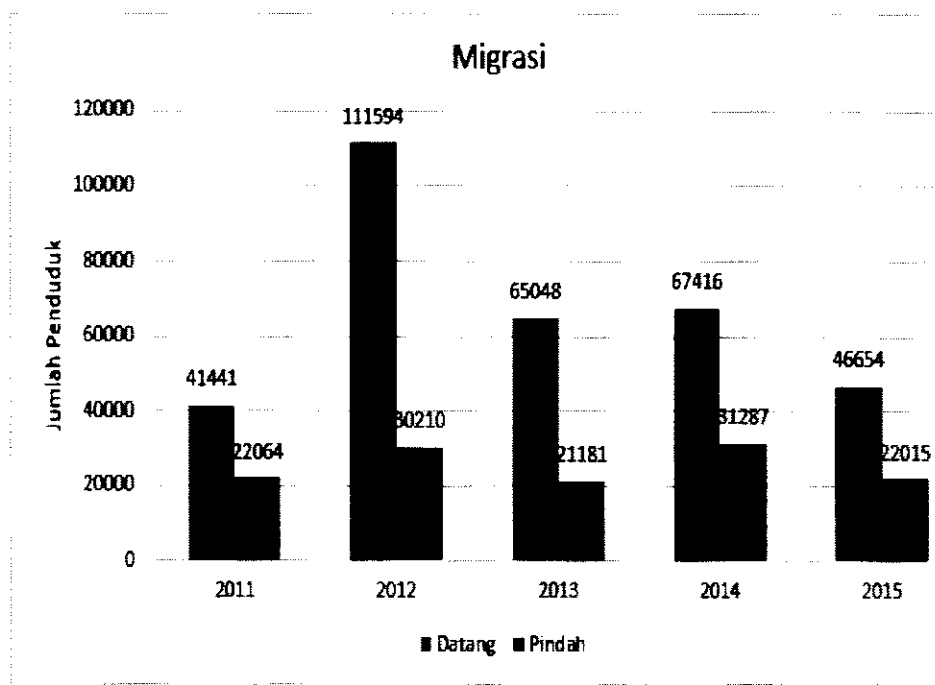
**A. Demografi**

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua setelah Jakarta, sehingga jumlah penduduk di Kota Surabaya juga tinggi. Banyak faktor yang mendukung penambahan jumlah penduduk, yaitu kelahiran dan penduduk yang datang. Berikut merupakan jumlah penduduk dari Tahun 2011-2015 berdasarkan Data BPS

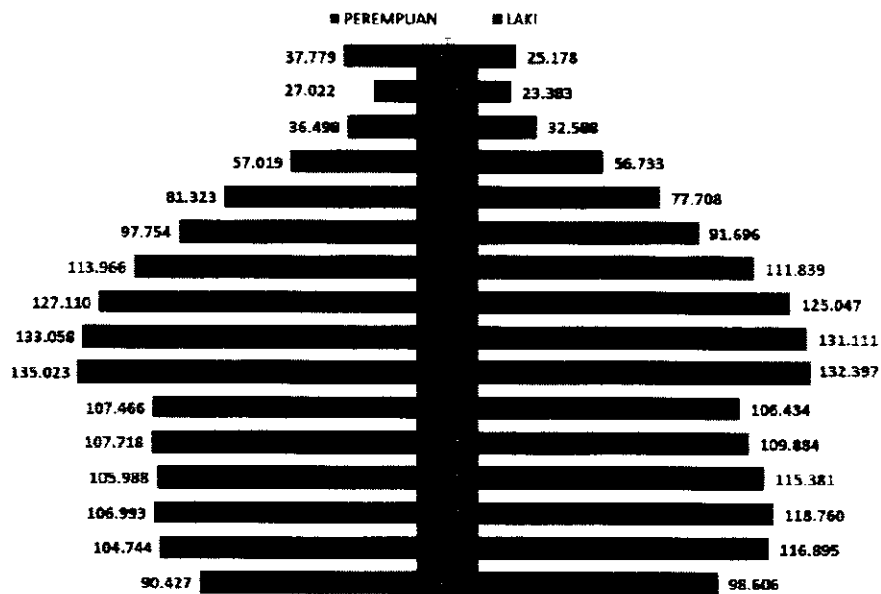


Surabaya sebagai kota metropolitan terbesar di Provinsi Jawa Timur, migrasi merupakan hal yang biasa. Tingkat migrasi di Kota Surabaya sangat tinggi, banyak penduduk yang datang dengan

berbagai macam tujuan, baik mencari pekerjaan atau bersekolah. Berdasarkan data BPS, berikut merupakan tingkat migrasi di Kota Surabaya tahun 2011-2015



Dari tabel di atas terlihat bahwa jumlah penduduk yan datang lebih besar dari jumlah penduduk yang pindah. Hal ini menyebabkan jumlah penduduk Kota Surabaya setiap tahun mengalami peningkatan. Jumlah penduduk di Kota Surabaya Tahun 2016 berdasarkan hasil proyeksi BPS Provinsi Jawa Timur mencapai 2.862.406 jiwa dengan rincian 1.414.025 laki-laki dan 1.448.381 perempuan dan kondisi piramida di bawah ini



**Grafik 1**  
**Piramida Penduduk Kota Surabaya Tahun 2016**

Dari piramida penduduk seperti gambar di bawah ini menunjukkan bahwa struktur penduduk Kota Surabaya didominasi usia yang potensial yaitu mulai dari usia 25 – 59 tahun sebesar 1.571.942 jiwa atau 53,4 % dibanding usia sekolah mulai jenjang PAUD sampai dengan perguruan tinggi yaitu usia 5 – 24 tahun sebesar 1.075.396 jiwa atau 36,5 %, sedangkan penduduk usia lanjut yaitu usia 60 tahun ke atas sebesar 296.190 atau 10,1%.

Dengan meningkatnya jumlah penduduk, baik pertumbuhan alamiah maupun penduduk pendatang akibat melanjutkan pendidikan atau mencari pekerjaan, hal ini berdampak pada meningkatnya kebutuhan akan tempat tinggal, baik rumah milik sendiri, sewa atau pemondokan. Berdasarkan data jumlah rumah pemondokan di Kota Surabaya per wilayah adalah sebagai berikut :

No	Wilayah	Jumlah	Keterangan
1	Surabaya Selatan	1.785	
2	Surabaya Pusat	1.130	

3	Surabaya Timur	2.527	
4	Surabaya Barat	1.606	
5	Surabaya Utara	140	
	<b>Jumlah</b>	<b>7.188</b>	

Sementara sesuai data dari Dinas Pekerjaan Umum, Cipta Karya dan Tata Ruang, rumah pemondokan yang telah tercatat dan memiliki IMB pemondokan

No.	Kecamatan	Jumlah
1.	Gubeng	62 Pemondokan
2.	Bubutan	9 Pemondokan
3.	Semampir	3 Pemondokan
4.	Pakal	3 Pemondokan
5.	Wiyung	8 Pemondokan
6.	Tandes	9 Pemondokan
7.	Sawahan	45 Pemondokan
8.	Wonocolo	42 Pemondokan
9.	Bulak	2 Pemondokan
10.	Tegalsari	30 Pemondokan
11.	Dukuh Pakis	27 Pemondokan
12.	Gayungan	31 Pemondokan
13.	Wonokromo	33 Pemondokan
14.	Tambaksari	46 Pemondokan
15.	Mulyorejo	36 Pemondokan
16.	Krembangan	1 Pemondokan
17.	Genteng	10 Pemondokan
18.	Sukolilo	69 Pemondokan
19.	Gunung Anyar	8 Pemondokan
20.	Jambangan	20 Pemondokan
21.	Rungkut	52 Pemondokan
22.	Benowo	4 Pemondokan
23.	Karang Pilang	8 Pemondokan
24.	Krembangan	7 Pemondokan
25.	Tenggilis Mejoyo	25 Pemondokan

26.	Pabean Cantian	1 Pemonndokan
27.	Lakarsantri	5 Pemonndokan
28.	Sambikerep	25 Pemonndokan
29.	Sukomanunggal	14 Pemonndokan
30.	Simokerto	1 Pemonndokan
31.	Kenjeran	3 Pemonndokan
	<b>Jumlah</b>	<b>639</b>

Berdasarkan data diperoleh terdapat 7.188 pemonndokan yang didata dari kelurahan, namun tercatat 639 pemonndokan yang memiliki perizinan usaha pemonndokan, sehingga hanya 9% dari usaha pemonndokan yang memiliki perizinan.

#### 4.3. LANDASAN YURIDIS

Kajian dari segi yuridis ini dimaksudkan untuk melihat peraturan perundang-undangan yang menjadi instrumen hukum sebagai dasar dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonndokan di Kota Surabaya. Dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan tersebut, diharapkan rancangan peraturan daerah ini tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang lebih tinggi maupun yang sederajat. Peraturan perundang-undangan yang perlu dikaji meliputi :

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730);
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4247);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4674) sebagaimana telah



- diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 (Lembaran Neagara Tahun 2013 Nomor 232, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5475);
4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Neagara Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4725);
  5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Neagara Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5095);
  6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Lembaran Neagara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234);
  7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5679);
  8. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4532);
  9. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5103);
  10. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5285);
  11. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 199);

12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Tahun 2015 Nomor 2036);
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2010 tentang Ketentraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia.
14. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 7 Tahun 1999 tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat untuk Perbuatan Asusila serta Pemikatan untuk Melakukan Perbuatan Asusila di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1999 Nomor 6/C);
15. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Bangunan (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 7) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2013 (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2013 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 6);
16. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034 (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2014 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 10);
17. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 10);
18. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2017 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 4).

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

**5.1. KETENTUAN UMUM**

Ketentuan umum merupakan satu ketentuan yang berisi :

1. Batasan pengertian atau definisi;
2. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan Daerah
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Surabaya.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya.
3. Walikota adalah Walikota Surabaya.
4. Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang selanjutnya disebut Kepala Dinas adalah Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Surabaya.
5. Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disebut Satpol PP adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.
6. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang adalah Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya.
7. Dinas Pemadam Kebakaran adalah Dinas Pemadam Kebakaran Kota Surabaya.
8. Bagian Administrasi Pemerintahan dan Otonomi Daerah adalah Bagian Administrasi Pemerintahan dan Otonomi Daerah Kota Surabaya.
9. Camat adalah Kepala Kecamatan di wilayah Kota Surabaya.
10. Lurah adalah Kepala Kelurahan di wilayah Kota Surabaya.

11. Rukun Warga yang selanjutnya disingkat RW adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah pengurus Rukun Tetangga di wilayah kerjanya yang ditetapkan oleh Lurah.
12. Rukun Tetangga yang selanjutnya disingkat RT adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan pemerintahan dan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh Lurah.
13. Usaha Pemandokan adalah suatu usaha dengan menggunakan sebagian atau seluruh rumah/bangunan untuk pemandok dengan pembayaran.
14. Rumah Pemandokan adalah rumah tinggal atau bangunan yang dipergunakan untuk usaha pemandokan.
15. Penyelenggara adalah setiap Warga Negara Indonesia atau badan usaha yang berkedudukan di Surabaya yang menyelenggarakan usaha pemandokan.
16. Pemandok adalah orang yang menempati/menghuni rumah pemandokan dan tercatat dalam daftar penghuni rumah pemandokan.
17. Badan usaha adalah sekelompok orang dan/atau modal yang menjalankan jenis usaha tertentu dengan tujuan untuk mencari laba atau keuntungan, yang didirikan sesuai peraturan perundang-undangan.
18. Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap yang selanjutnya disingkat UPTSA adalah Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kota Surabaya yang berada dibawah koordinasi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Surabaya.
19. Ketentraman dan ketertiban umum adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib dan teratur.
20. Perlindungan Masyarakat adalah segenap upaya dan kegiatan yang dilakukan dalam rangka melindungi masyarakat dari gangguan yang diakibatkan oleh bencana serta upaya untuk memelihara keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat.

## **5.2. MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan berisi aturan atau norma, baik berupa norma kewenangan maupun norma perilaku. Norma kewenangan merupakan aturan yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kota Surabaya (Kepala Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah) untuk mengendalikan penyelenggaraan usaha pemonudukan di Kota Surabaya. Sedangkan norma perilaku merupakan aturan yang berisi perintah, larangan, dispensasi dan izin dalam penyelenggaraan usaha pemonudukan. Sistematika muatan materi Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Usaha Pemonudukan adalah sebagai berikut:

### **BAB I : KETENTUAN UMUM**

Ketentuan berisi tentang istilah-istilah yang sering digunakan dalam Peraturan Daerah dan berguna untuk menyamakan persepsi dan pemahaman terhadap istilah tersebut.

### **BAB II : MAKSUD DAN TUJUAN**

Maksud pengaturan penyelenggaraan usaha pemonudukan untuk melakukan penataan dan pengendalian terhadap usaha pemonudukan

Tujuan pengaturan usaha pemonudukan sebagai berikut :

- a. Menjaga ketentraman dan ketertiban umum dalam kehidupan bermasyarakat;
- b. Melakukan pengendalian dan penertiban kependudukan;
- c. Mengatasi permasalahan sosial yang timbul; dan
- d. Mengendalikan pemanfaatan lingkungan

### **BAB III : KEWENANGAN**

Dalam melakukan pengaturan penyelenggaraan usaha pemonudukan, pemerintah daerah berwenang :

- a. melakukan penataan dan pengendalian usaha pemondokan;
- b. Menerbitkan izin usaha pemondokan;
- c. Melakukan pembinaan dan pengawasan usaha pemondokan; dan
- d. Melakukan penegakan hukum

#### **BAB IV : PERIZINAN**

Dalam pengendalian usaha pemondokan, pemerintah daerah menerbitkan izin usaha pemondokan. Pengaturan perizinan meliputi

- Bagian kesatu : Umum
- Bagian Kedua : Izin Usaha Pemondokan
- Bagian Ketiga : Tata cara perizinan

#### **BAB V : KEWAJIBAN DAN LARANGAN**

Penyelenggaraan pemondokan dan pemondok memiliki kewajiban yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan usaha pemondokan. Dalam kegiatan pemondokan, penyelenggara pemondokan dan pemondok dilarang kegiatan yang dapat menimbulkan gangguan terhadap ketentraman dan ketertiban umum.

#### **BAB VI : PERAN SERTA MASYARAKAT**

Dalam upaya untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban umum, maka penyelenggaraan usaha pemondokan masyarakat dapat berperan serta melalui :

- a. memberikan masukan atau informasi sebagai pertimbangan penerbitan perizinan yang terkait dengan usaha pemondokan;
- b. memberikan pengaduan atas pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemondokan atau

pemondok dan ditindaklanjuti dengan pengawasan dan/atau penegakan hukum.

## **BAB VII : PEMBINAAN DAN PENGAWASAN**

Pembinaan merupakan tindak pemerintah kepada penyelenggara pemondokan untuk mentaati dan memenuhi kewajiban dalam penyelenggaraan usaha pemondokan.

Pengawasan merupakan salah satu bentuk sanksi administrasi yang bersifat mencegah terjadinya pelanggaran, sehingga pengawasan selalu diikuti dengan pembinaan. Dalam melakukan pencegahan pelanggaran perda, maka pengawasan dilakukan kepada penyelenggara pemondokan dan/atau pemondok. Pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Dinas Penanaman Modal dan PTSP, Dinas Teknis dan Satuan Polisi Pamong Praja.

## **BAB VIII : SANKSI ADMINISTRATIF**

Dalam hal terjadi pelanggaran, Pemerintah daerah berwenang menerapkan sanksi administrasi berupa peringatan, paksaan pemerintahan dan/atau denda dimana sanksi administrasi tersebut didahului dengan teguran tertulis.

## **BAB IX : KETENTUAN PENYIDIKAN**

Penyidik tindak pidana dalam Peraturan Daerah ini, dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah. Wewenang Penyidik meliputi:

- a. Menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atas laporan

berkenaan dengan tindak pidana di bidang retribusi Daerah agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas;

- b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan, mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana retribusi Daerah tersebut;
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana di bidang retribusi Daerah;
- d. Memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana retribusi Daerah;
- e. Melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
- f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang retribusi Daerah;
- g. Menyuruh berhenti, melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan /atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf e;



- h. Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana di bidang retribusi Daerah;
- i. Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- j. Menghentikan penyidikan; dan
- k. Melakukan tindakan lain yang dianggap perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana di bidang retribusi Daerah menurut hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.

Penyidik memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

## **BAB X : KETENTUAN PIDANA**

Setiap orang atau badan tidak melaksanakan kewajiban diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

## **BAB XI : KETENTUAN PERALIHAN**

Kegiatan dan/atau usaha pemondokan yang sudah beroperasi sebelum Peraturan daerah ini diundangkan, maka wajib memenuhi ketentuan yang ada dalam Peraturan Daerah ini.

## **BAB XII : KETENTUAN PENUTUP**

Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

Dengan diundangkannya Peraturan Daerah ini, maka Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemondokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1. KESIMPULAN**

- a. Peraturan daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdokan merupakan produk hukum daerah yang bersifat regulasi untuk melakukan penataan dan pengendalian usaha pemondokan di Kota Surabaya serta melakukan pencabutan terhadap Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemdokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya yang selama ini sudah diberlakukan, namun dengan adanya perkembangan kebutuhan masyarakat terhadap pemondokan dan perkembangan peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 3 Tahun 1994 tentang Usaha Pemdokan Di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya perlu dievaluasi dan disesuaikan dengan tindakan pemerintah daerah untuk melakukan perlindungan masyarakat serta menjaga ketentraman dan ketertiban umum akibat dampak dari usaha pemondokan.
- b. Materi muatan rancangan peraturan daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemdokan memuat materi yang akan diatur dalam peraturan daerah ini yang meliputi :
  1. Ketentuan umum sebagai konsep dalam melakukan penyelenggaraan usaha pemondokan di Kota Surabaya;
  2. ketentuan kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan penertiban, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan usaha pemondokan;
  3. Instrument pelayanan dan perizinan penyelenggaraan usaha pemondokan;
  4. Peran serta masyarakat dalam pengendalian penyelenggaraan usaha pemondokan; dan

5. Penegakan hukum terhadap kegiatan yang melanggar ketentuan penyelenggaraan usaha pemondokan.

Kebijakan ini bukan dimaksudkan untuk memberikan legitimasi kepada Pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan kebijakan untuk mengendalikan penyelenggaraan usaha pemondokan melalui instrument izin, serta memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk melakukan kegiatan dan/atau usaha untuk memperoleh kehidupan yang layak sedangkan di satu sisi hak masyarakat untuk mendapatkan kondisi tentram dan ketertiban umum sebagaimana diamanahkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

## **6.2. SARAN**

- Agar pelaksanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan dapat dilaksanakan secara baik, maka diperlukan mekanisme dan prosedur yang transparan serta dukungan pembiayaan yang cukup. Kebijakan pengendalian penyelenggaraan usaha pemondokan harus didukung oleh sarana dan prasarana serta kemauan dan kemampuan seluruh Perangkat Daerah yang optimal, baik dari segi Sumber Daya Manusia dan sarana teknis yang memadai, sehingga kebijakan yang bertujuan menjaga kelestarian daya dukung lingkungan dan memenuhi hak masyarakat untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat dapat tercapai.
- Dalam upaya mencapai terbentuknya Peraturan Daerah yang aplikatif dan dapat mengakomodir semua kepentingan, maka prosedur pembentukan Peraturan Daerah harus memberi peluang kepada pemangku kepentingan untuk berpartisipasi dan memberikan masukan terhadap rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penyelenggaraan Usaha Pemondokan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Montesquieu, *The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977 diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Nusamedia, Bandung, 2007.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembuatannya)*, Buku 2, Kanisius, 2007.
- Hadjon, P. M.(I), *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban, Surabaya, 2007.
- et al (II), *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010.
- (III), *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan 1 Yuridika, Surabaya, 1993, disunting dari Berge ten B.J.B.M. dan Spelt, N.M. *Inleiding Vergunningen recht*, Utrecht, 1991
- (IV), *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995.
- dan Tatiek Sri Djatmiati (V), *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, alih bahasa Linus Dolujawa, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Departemen Hukum dan HAM RI, 2005
- Montesquieu, *The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977 diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Nusamedia, Bandung, 2007.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembuatannya)*, Buku 2, Kanisius, 2007.
- W Friedmann, *The State And The Rule Of Law In A Mixed Economy*, Stevens & sons, London, 1971.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004.