

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pondokan atau masyarakat sering menyebutnya dengan kos di kawasan Kota Yogyakarta sudah diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan. Peraturan tersebut mengatur tentang beberapa ketentuan yaitu, mengenai ketentuan perizinan untuk menyelenggarakan pondokan, pihak penyelenggara pondokan maupun pihak pemondok sudah diatur semuanya di dalam regulasi tersebut. Jadi, setiap orang yang ingin menyelenggarakan pondokan harus memiliki izin terlebih dahulu melalui pejabat yang ditunjuk.

Namun, seiring berjalannya waktu pondokan di Kota Yogyakarta mengalami perkembangan yang signifikan dan tersebar di beberapa tempat. Hal tersebut disebabkan salah satunya yaitu, para pendatang yang ingin menuntut ilmu atau melanjutkan pendidikan sehingga para pendatang tersebut membutuhkan tempat tinggal sementara. Selain itu, banyaknya perguruan tinggi di kota ini mulai dari yang negeri maupun swasta yang menjadi daya tarik para pendatang.

Data dari perguruan tinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mencatat terdapat 138 jumlah yang terbagi dalam beberapa jenis perguruan tinggi dari

universitas, sekolah tinggi, institut, politeknik dan akademi.¹ Kota Yogyakarta terdapat beberapa perguruan tinggi sebagai berikut:²

1. UNIVERSITAS

- a. Universitas Ahmad Dahlan (UAD).
- b. Universitas ‘Aisyiyah Yogyakarta (Kampus 1).
- c. Universitas Cokroaminoto Yogyakarta (UCY)
- d. Universitas Janabadra Yogyakarta (UJB).
- e. Universitas Kristen Duta Wacana (UKDW).
- f. Universitas Nahdatul Ulama Yogyakarta (UNU).
- g. Universitas Sarjanawiyata Tamansiswa (UST).
- h. Universitas Widya Mataram Yogyakarta (UWMY).

2. SEKOLAH TINGGI

- a. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Isti Ekatana Upaweda (STIE IEU).
- b. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Kerja Sama (STIE Kerja Sama).
- c. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Nusa Megar Kencana (STIENUS).
- d. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Widya Wiwaha (STIE Widya Wiwaha).
- e. Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan ‘Aisyiyah (STIKES ‘Aisyiyah).
- f. Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Global Nusantara Yogyakarta (SGNY).

¹ Pangkalan Data Pendidikan Tinggi, 2020, *Statistik Perguruan Tinggi*, <https://pddikti.kemdikbud.go.id/pt>, (waktu diakses 29 November 2021 pada pukul 23.00 WIB)

² Wikipedia, 2022, *Daftar Perguruan Tinggi Swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta*, https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_perguruan_tinggi_swasta_di_Daerah_Istimewa_Yogyakarta, (waktu diakses 23 November 2021 pada pukul 15.00 WIB)

- g. Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Al – Islam (STIKES Al – Islam).
 - h. Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Bhetesda YAKKUM (STIKES Bhetesda YAKKUM).
 - i. Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Yogyakarta (STIKES Yogyakarta).
 - j. Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Global Nusantara Yogyakarta (SGNY).
 - k. Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Kartika Bangsa (STISIP Kartika Bangsa).
 - l. Sekolah Tinggi Manajemen Informatika dan Komputer El Rahma (STMIK El Rahma).
 - m. Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) “APMD”.
 - n. Sekolah Tinggi Psikologi Yogyakarta (STIPSI Yogyakarta).
 - o. Sekolah Tinggi Seni Rupa dan Desain Visi Indonesia (STSRD VISI).
3. INSTITUT
- a. Institut Sains dan Teknologi Akprind (IST AKPRIND).
4. POLITEKNIK
- a. Politeknik LPP Yogyakarta.
5. AKADEMI
- a. Akademi Akutansi YKPN (AA YKPN).
 - b. Akademi Analisis Farmasi Dan Makanan Al Islam Yogyakarta.
 - c. Akademi Bahasa Asing YIPK (ABA YIPK).
 - d. Akademi Farmasi Indonesia (AKFARINDO).

- e. Akademi Kesehatan Karya Husada (AKES Karya Husada).
- f. Akademi Kesejahteraan Sosial AKK Yogyakarta.
- g. Akademi Manajemen Putra Jaya Yogyakarta.
- h. Akademi Pariwisata Indraphrasta (AKPAR Indraphrasta).
- i. Akademi Perikanan Yogyakarta.
- j. Akademi Peternakan Brahmaputra Yogyakarta.
- k. Akademi Sekretari dan Manajemen Marsudirini Santa Maria Yogyakarta.
- l. Akademi Seni Rupa dan Desain MSD Yogyakarta.
- m. Sekolah Tinggi Arsitektur YKPN Yogyakarta.

Banyaknya perguruan tinggi yang tersebar di Kota Yogyakarta tersebut membuat meningkatnya juga jumlah pondokan. Dengan demikian, peran pemerintah daerah khususnya pihak kecamatan maupun peran serta masyarakat sangat diperlukan untuk melakukan pengawasan maupun melakukan pengendalian agar dalam penyelenggaraan pondokan tidak terjadi pelanggaran terutama terkait masalah perizinan.

Sebelum menyelenggarakan pondokan, pihak penyelenggara baik seseorang maupun badan hukum harus terlebih dahulu mengurus dan mendapatkan izin untuk mendirikan pondokan dengan mengajukan permohonan izin dengan ketentuan jumlah kamar paling banyak 4 (empat) kamar³ dan paling sedikit 5 (lima) kamar⁴ kepada pejabat yang berwenang untuk menerbitkan izin

³ Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan

⁴ Pasal 6 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan

pondokan agar dalam penyelenggaraannya bisa sesuai dengan fungsinya dan izin yang dikeluarkan.

Persyaratan yang harus dipersiapkan untuk mengajukan permohonan izin untuk menyelenggarakan pondokan paling banyak 4 (empat) kamar adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), mengisi formulir yang telah disediakan.⁵ Sedangkan persyaratan permohonan izin paling sedikit 5 (lima) kamar tidak jauh berbeda dengan persyaratan yang telah dijelaskan sebelumnya, yang membedakan hanya harus memiliki izin gangguan.

Proses pengurusan permohonan hingga persetujuan izin penyelenggaraan pondokan pada saat ini cukup di tingkat kecamatan saja. Hal tersebut sudah diatur di dalam Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pelimpahan sebagian Kewenangan Walikota kepada Camat untuk Melaksanakan sebagai Urusan Pemerintah Daerah yang meliputi aspek sesuai yang terdapat di dalam Pasal 4 ayat (2):

1. Perizinan.
2. Rekomendasi.
3. Koordinasi.
4. Pembinaan.
5. Pengawasan.
6. Fasilitasi.

⁵ Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan

7. Penetapan.
8. Mediasi.
9. Penyelenggaraan.
10. Kewenangan yang lain.

Munculnya regulasi tersebut, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di tingkat kecamatan bisa dapat berjalan dengan lebih efektif dan pelayanan publik di kecamatan bisa lebih optimal karena berhadapan langsung dengan masyarakat.

Camat bisa melakukan penerbitan izin, melakukan pembinaan serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggara pondokan di wilayahnya. Terkait waktu proses penyelesaian izin tersebut selambat-lambatnya adalah 6 (enam) hari kerja terhitung sejak permohonan diterima yang sudah dinyatakan lengkap dan benar.⁶

Izin penyelenggaraan pondokan berlaku selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang kembali dengan diajukan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum izin tersebut berakhir. Izin penyelenggaraan pondokan tidak berlaku apabila:⁷

1. Ganti pemilik.
2. Pemilik meninggal dunia.
3. Nama pondokan berubah.

⁶ Diatur dalam Pasal 72 Peraturan Walikota Nomor 9 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Camat Untuk Melaksanakan Sebagai Urusan Pemerintah Daerah

⁷ Diatur dalam Pasal 8 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan

4. Penyelenggaraan pondokan tidak sesuai dengan ketentuan dalam izin.

Pemilik pondokan harus mengajukan perizinan baru untuk menyelenggaraan pondokan jika izin tersebut sudah tidak berlaku lagi. Jika seseorang atau badan hukum yang ingin menyelenggarakan pondokan tetapi tidak memiliki izin, maka akan dikenakan sanksi administratif berupa teguran lisan, teguran tertulis sampai penutupan pondokan.⁸ Pemilik pondokan juga terancam sanksi berupa hukuman kurungan maksimal 3 (tiga) bulan atau denda maksimal Rp.7,5 juta apabila tidak memiliki izin.

Setiap penyelenggara pondokan wajib memiliki peraturan dan tata tertib yang diberlakukan di pondokan tersebut agar pemondok dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan di sekitar. Peraturan dan tata tertib tersebut sudah diatur di dalam Pasal 17 yang memuat:⁹

1. Larangan menerima tamu yang berlainan jenis kelamin di kamar, kecuali orang tua kandung, suami/istri, dan/atau maupun saudara kandung dengan seizin penyelenggara pondokan.
2. Jam kunjung tamu adalah 07.00 WIB sampai dengan 22.00 WIB, di luar jam tersebut harus mendapatkan izin dari Rukun Tetangga setempat.
3. Penerimaan tamu yang berlainan jenis harus dilakukan di ruang tamu yang disediakan oleh penyelenggara pondokan.

⁸ Pasal 4 ayat (4) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan

⁹ Pasal 17 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan

4. Larangan menyimpan, memperdagangkan dan menggunakan minuman keras dan/atau obat-obatan atau zat terlarang.
5. Larangan berjudi dan sebagainya.
6. Larangan melakukan aktivitas yang dapat mengganggu ketertiban ketentraman dan keamanan.
7. Kewajiban menjaga kebersihan lingkungan.
8. Kewajiban untuk berpartisipasi dalam kegiatan lingkungan.

Penyelenggara pondokan atau pemilik pondokan yang tidak bertempat tinggal di dalam maupun berdekatan langsung dengan bangunan pondokan wajib melimpahkan tanggung jawabnya atau pengelolaannya kepada seseorang yang disebut sebagai Induk Semang. Induk semang merupakan seseorang yang bertanggungjawab atas pengelolaan suatu pondokan.¹⁰

Pelimpahan tanggung jawab induk semang dilakukan dengan cara melakukan perjanjian tertulis dengan disaksikan dan dilaporkan oleh ketua Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) setempat atau yang mewakilinya. Salah satu peran induk semang terhadap ppondok adalah mengupayakan komunikasi secara efektif agar terjalin komunikasi yang baik sehingga ada rasa tanggung jawab dan saling menghargai. Melalui komunikasi, pemilik pondokan atau

¹⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online, 2016, *Induk Semang*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/induk%20semang>, (waktu diakses 29 November 2020 pada pukul 21.00 WIB)

penanggung jawab pondokan dapat memberi pelajaran tentang ilmu hidup kepada pemondok.¹¹

Namun, masih ada pemilik pondokan di Kota Yogyakarta yang tidak melimpahkan tanggung jawab pondokan tersebut kepada induk semang ataupun kepada orang lain yang berada di sekitar lingkungan pondokan, karena kebanyakan pemilik pondokan di Kota Yogyakarta itu berasal dari luar Kota Yogyakarta dan seakan-akan membiarkan pondokan begitu saja tanpa ada penanggung jawabnya maupun pengawasan yang mengakibatkan pemondok dapat melakukan pelanggaran dalam penyelenggaraan pondokan serta dapat mengganggu masyarakat di sekitar.

Pemondok sendiri juga sudah diatur di dalam Perda Pondokan yang terdapat di dalam Pasal 19 bahwa setiap pemondok itu dilarang:¹²

1. Untuk menerima tamu yang berlawanan jenis di dalam kamar pondokan.
2. Untuk menggunakan maupun memanfaatkan bangunan pondokan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

Hal tersebut disebabkan karena di dalam peraturan daerah sebelumnya yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pondokan, pemondok belum diatur terkait larangannya. Misalnya pemondok menerima tamu lawan jenis di dalam kamar pondokan atau

¹¹ Siti Hafsa Budi A, "Pengaruh Kebutuhan Komunikasi Anak Kos dengan Pemilik Kos, Warga, Masyarakat dan Keluarga terhadap Sikap Sosial", *Indonesian Psychological Journal*, Vol. 2, No. 1 (2005), hlm 7-14

¹² Pasal 19 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan

menggunakan pondokan sebagai tempat judi bahkan digunakan sebagai tempat untuk menggunakan minuman keras atau menggunakan obat-obatan yang dilarang.

Jika pemondok melanggar larangan tersebut, maka akan dikenakan sanksi administrasi berupa teguran lisan maupun teguran tertulis yang diberikan oleh Camat atau Satpol PP Kota Yogyakarta. Selain itu, pemondok juga akan dikenakan denda paling banyak Rp.7,5 juta atau sanksi pidana berupa kurungan paling lama 3 (tiga) bulan.¹³

Peran masyarakat sekitar juga sangat penting dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pondokan. Jika masyarakat sekitar mengetahui adanya suatu pelanggaran terkait penyelenggaraan pondokan, maka dapat melaporkan pelanggaran tersebut kepada pihak Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Lurah dan Kecamatan.

Munculnya pondokan memberikan dampak positif maupun negatif bagi masyarakat sekitar. Dampak positifnya dapat meningkatkan perekonomian masyarakat sekitar dan menumbuhkan rasa sikap saling menghargai dan toleransi terhadap sesama karena pemondok berasal dari beberapa daerah yang berbeda-beda dan pemondok harus menyesuaikan diri dengan kehidupan masyarakat sekitar.

¹³ Pasal 23 ayat (4) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan.

Selain itu, pondokan juga dapat menyebabkan dampak negatif juga terhadap masyarakat sekitar. Salah satunya dengan penyalahgunaan pondokan itu sendiri, seperti maraknya menerima tamu lawan jenis di dalam pondokan atau menggukakan bahkan memanfaatkan pondokan untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Seiring berjalannya waktu, banyak pondokan di Kota Yogyakarta yang mengalami perkembangan, hal tersebut mengakibatkan munculnya Hotel Virtual yang menggunakan bangunan pondokan. Hotel Virtual merupakan penginapan yang dikelola oleh Operator Hotel Virtual yang pemesannya dapat dilakukan secara *online* maupun *offline*. Operator Hotel Virtual merupakan *platform online* yang bekerjasama dengan pihak penginapan serta menghubungkan properti yang dimiliki penginapan kepada konsumen.¹⁴

Konsep tersebut menurut Widiastuti dan Susilowardhani dalam *Virtual Hotel Operator: Is It Disruption for Hotel Industry*¹⁵ mulai masuk ke Indonesia pada tahun 2015 ditandai dengan munculnya beberapa operator seperti OYO, Nidia Rooms, Airy Rooms, RedDoorz dan lainnya.¹⁶ Keberadaan Hotel Virtual mengakibatkan kerugian pada sektor pajak karena tidak berkontribusi secara

¹⁴ Nabilla Ramadhian, 2020, *Hotel Virtual Masih Eksis dan Dinimati, Apa Alasannya?*, <https://travel.kompas.com/read/2020/01/24/101300727/hotel-virtual-masih-eksis-dan-diminati-apa-alasannya->, (waktu diakses 30 November 2021 pada pukul 01.40 WIB)

¹⁵ Rachel Dyah Wiastuti, Erna Mariana Susilowardhani, “Virtual Hotel Operator: Is It Disruption for Hotel Industry”, *Jurnal Hospitality dan Pariwisata*, Vol. 2, No. 2 (2016), hlm 203

¹⁶ Nicholas Ryan Aditya, 2020, *Apa itu Hotel Virtual? Ini Penjelasan Lengkapnya*, <https://travel.kompas.com/read/2020/08/06/201500827/apa-itu-hotel-virtual-ini-penjelasan-lengkapnya?page=all>, (waktu diakses 30 November 2021 pada pukul 02.00 WIB)

langsung kepada pemerintah daerah serta Hotel Virtual belum ada regulasi yang mengatur.

Munculnya Hotel Virtual tersebut mengakibatkan penyalahgunaan fungsi dari pondokan itu sendiri yang seharusnya disewakan minimal selama 1 (satu) bulan. Namun, dengan adanya Hotel Virtual pondokan tersebut justru disewakan secara harian. Hal tersebut jelas telah melanggar Pasal 18 ayat 1 huruf b Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan.

Perlu diketahui bahwa hotel berbeda dengan podokan karena hotel itu merupakan usaha yang menyediakan akomodasi berupa kamar-kamar di dalam suatu bangunan yang dapat dilengkapi dengan jasa pelayanan makan dan minum, kegiatan hiburan dan/atau fasilitas lainnya secara harian dengan tujuan memperoleh keuntungan.¹⁷

Usaha penyediaan akomodasi tersebut meliputi motel, losmen, *guest house*, *home stay*, asrama, penginapan remaja, pondok wisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya. Sedangkan usaha penyediaan akomodasi selain hotel adalah usaha yang menyediakan pelayanan penginapan selain hotel dan dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya.¹⁸ Sedangkan pondokan itu sendiri merupakan rumah atau bangunan gedung yang

¹⁷ Pasal 1 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2018 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel

¹⁸ *Ibid.*,

terdiri dari kamar-kamar dan fasilitas penunjangnya yang dihuni oleh pemondok untuk jangka waktu tertentu dengan dipungut atau tidak dipungut bayaran.¹⁹

Pengadaan pajak dan retribusi daerah yang baru perlu dipertimbangkan agar tidak menimbulkan perselisihan dalam masyarakat. Penciptaan suatu jenis pajak dan retribusi selain harus mempertimbangkan kriteria-kriteria perpajakan dan retribusi yang berlaku juga harus memperhatikan ketepatan suatu jenis pajak dan retribusi sebagai pajak dan retribusi daerah, sebab pajak dan retribusi daerah yang baik akan meningkatkan pelayanan kepada publik yang juga akan meningkatkan perekonomian suatu daerah.²⁰

Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta bersama Perhimpunan Restoran dan Hotel Indonesia (PRHI) sudah membahas terkait regulasi Hotel Virtual dengan diawali dari permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB),²¹ sehingga fungsi bangunan yang digunakan untuk operasional pondokan maupun hotel bisa sesuai dengan izin yang telah diberikan. Dengan adanya rencana regulasi tersebut dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Yogyakarta serta bisa berjalan dengan efektif.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis mengambil judul penelitian/skripsi **“Pelaksanaan Izin Penyelenggaraan Pondokan di Kota Yogyakarta”**.

¹⁹ Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pondokan.

²⁰ Aini, Hamdani, 2005, *Perpajakan*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 14

²¹ Eleonora Padmasta Ekaristi Wijana, 2020, *Banyak Bisnis Hotel Virtual, Yogyakarta Akan Siapkan Regulasinya*, <https://jogja.suara.com/read/2020/01/14/125835/banyak-bisnis-hotel-virtual-yogyakarta-akan-siapkan-regulasinya>, (waktu diakses 02 Desember 2021 pada pukul 21.00 WIB)

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan izin penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana tindakan kecamatan untuk mencegah atau mengurangi kasus pelanggaran atas pelaksanaan izin penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis tentang pelaksanaan izin penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tentang tindakan Kecamatan untuk mencegah atau mengurangi kasus pelanggaran atas pelaksanaan izin penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Memberikan gambaran yang jelas mengenai pelaksanaan izin penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Memberikan pengetahuan yang jelas kepada masyarakat mengenai pelaksanaan izin penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta, sehingga apabila melakukan penyelenggaraan pondokan, masyarakat dapat mengetahui persyaratan dan mekanismenya.