

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENEGAKAN HUKUM DAN PERIZINAN USAHA PARIWISATA

A. Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep tentang keadilan, kebenaran dan kemanfaatan sosial dan sebagainya. Kandungan hukum itu bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana di kutip oleh Ridwan H.R, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.

Penegakan hukum dalam bahasa asing mengenal berbagai istilah seperti *recht toe passing hand having* (Belanda), *law enforcement, application* (Amerika) dengan maksud penegakan hukum itu ialah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.¹ Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.²

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide.

¹ Imron Rosyadi, 2007, *Penegakan Hukum Dalam Masyarakat Indonesia*, Jurnal Media Hukum, Vol. 3 No. 2, ISSN : 77-82, hlm. 79

² Dellyana, Shant, 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 32

Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh sebab itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *inconcreto* dalam mempertahankan dan menjamin di taatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.³

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma norma hukum, sebagai upaya represif.⁴ Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Jadi, Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tadi menjadi kenyataan. Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan secara rasional, memenuhi rasa keadilan dan berdaya guna. Dalam

³*Ibid*, hlm. 33

⁴Kusno, 2017, *Implementasi Pemberian Izin Pemanfaatan Tanah(ipt) untuk Pembangunan Hotel di Kabupaten Labuhan Batu*, Jurnal Ilmiah Advokasi, Vol.05 No.02, ISSN : 2337-726, hlm.15

rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana maupun non hukum pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apabila sarana pidana dipanggil untuk menanggulangi kejahatan, berarti akan dilaksanakan politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.⁵

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan dan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkret.

2. Penegakan Hukum Secara Administrasi

Philipus M.Hadjon menyebutkan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.⁶ Setiap negara memiliki tujuan untuk dapat

⁵Barda Nawawi Arief, 2002, *Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 109.

⁶Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm.296.

memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negaranya. Supaya tujuan tersebut dapat dicapai maka dalam menggerakkan roda pemerintahan diperlukan organ atau perangkat yang berkesesuaian fungsi dan wewenang masing-masing. Pemberian kewenangan terhadap organ negara tadi merupakan salah satu ruang lingkup Hukum Tata Negara. Sedangkan pembatasan organ tersebut termasuk dalam ruang lingkup Hukum Administrasi Negara.⁷

Paulus E. Lotulung mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi negara yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan kontrol ekstern.⁸

Pengawasan yang dilakukan atas tindakan pemerintah bertujuan agar pemerintah dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan norma-norma hukum sebagai suatu upaya preventif dan sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Pengawasan yang dilakukan dari sisi kebijakan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara yaitu dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi. Dalam hukum acara peradilan administrasi mempunyai karakteristik yang

⁷Mas'udi, 2001, *Negara Kesejahteraan dan Hukum Administrasi Negara, dalam SF. Marbun dkk (eds), Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Adminitrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, hlm.59.

⁸Paulus E. Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 15-18.

tercermin dalam asas-asas hukum administrasi yang melandasi hukum acara peradilan administrasi. Asas-asas tersebut yaitu :

- a. Asas praduga *rechtmatic*, yaitu menurut Philipus M.Hadjon dengan asas ini setiap tindakan pemerintahan selalu harus dianggap *rechtmatic* sampai ada pembatalannya, *rechtmatic* mengandung makna keabsahan. Dengan berlakunya asas *vermoeden van rechtmaticghei* dimana adanya sengketa administrasi (baik yang diselesaikan melalui upaya administrasi maupun badan peradilan administrasi) pada hakekatnya tidak menunda pelaksanaan tindakan pemerintah yang disengketakan. Walaupun tindakan penguasa (termasuk mengeluarkan KTUN) itu disengketakan (digugat), hal itu tidak menghalangi bekerjanya asas tersebut.
- b. Asas pembuktian bebas, yaitu dimana sehubungan dengan pertanyaan siapakah yang harus menyerahkan suatu bukti tertentu, hakim administrasi adalah paling berkuasa. Hakim bebas dalam membagi beban pembuktian maupun dalam penilaian alat bukti.
- c. Asas keaktifan hakim, dimana menurut J.A Borman ada dua sikap hakim dalam mengadili suatu sengketa. Pertama bersikap sangat formil yang hanya memperhatikan sebatas yang dikemukakan para pihak dan mencari kebenaran formal. Kedua, bersikap aktif yang dimana hakim berupaya mencari dan mengungkapkan fakta dan melengkapi segi hukum dan mencari kebenaran materiil. Sikap hakim administrasi yaitu aktif. Sikap aktif tersebut dikarenakan mencari kebenaran atas peristiwa di muka

peradilan administrasi merupakan kepentingan publik yang menurut hukum publik hakim harus diberi wewenang yang besar.

- d. Asas *Erga Omnes*, menurut Philipus M. hadjon adalah putusan berlaku bagi semua orang. Makna asas ini, putusan pengadilan dalam lingkup peradilan administrasi berlaku bagi siapa saja dan bukan hanya mengikat para pihak yang bersengketa.⁹

Penggunaan sanksi dalam Hukum Administrasi Negara merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan tersebut berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Sanksi dalam hukum administrasi negara dapat menjadi alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi dari ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam Hukum Administrasi Negara. Dilihat dari sasarannya, dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dua jenis sanksi yaitu; sanksi reparatoir (sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sesuai dengan hukum); dan sanksi punitif (sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberi hukuman pada seseorang).

3. Sanksi Hukum Admnistrasi

Terdapat macam-macam sanksi dalam hukum administrasi negara yaitu :

- a. Paksaan pemerintah (*Bestuursdwang / Politiedwang*), yaitu suatu tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah atau atas nama

⁹Suparto Wijoyo, 2005, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi* (PeradilanTata Usaha Negara)Edisi Kedua, Surabaya, Airlangga University Press, hlm. 54-75.

pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki dalam keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan paksaan pemerintah dapat diuraikan dengan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma Hukum Administrasi Negara.

- b. Penarikan kembali keputusan tata usaha negara yang menguntungkan, dimana keputusan yang menguntungkan artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan tersebut memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada. Pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan baru yang isinya menarik kembali atau menyatakan tidak berlaku lagi keputusan itu oleh organ pemerintahan.
- c. Pengenaan uang paksa (*dwangsom*), sanksi ini dapat dikenakan kepada seseorang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah.
- d. Pengenaan denda administratif, hal ini dapat dilihat contohnya pada denda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahannya. Denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran

norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti, terutama denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak.

4. Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah :

a. Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan , hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Justru itu suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan suatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Maka pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyesuaian antara nilai kaedah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

b. Faktor Penegak Hukum

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah, oleh karena itu salah satu kunci

keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan komputer, dalam tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut karena secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap. Walaupun disadari pula bahwa tugas yang harus diemban oleh Polisi begitu luas dan banyak.

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang atau, kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

e. Faktor Kebudayaan

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat. Yaitu mengatur manusia agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perilaku yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

B. Perizinan Usaha Pariwisata

1. Pengertian Perizinan

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.¹⁰

Izin dalam arti sempit adalah pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat Undang-Undang untuk mencapai suatu tujuan tertentu atau menghalangi keadaan yang buruk.¹¹ Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas:¹²

¹⁰Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya, Yuridika, hlm.22

¹¹Evy Urmilasari, 2014, *Analisis Pelayanan Perizinan di Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kota Makassar*, Jurnal Media Hukum, Vol.6 No.1, ISSN:1979-5645 hlm.52

¹²Ibid., hlm. 2-3

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

Pada umumnya sistem izin terdiri dari :¹³

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

Izin adalah pembuatan peraturan secara umum tidak melarang suatu perbuatan asal saja dilaksanakan sesuai ketentuan-ketentuan yang berlaku perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin.¹⁴ Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu:¹⁵

- a. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (*relaxation legis*).

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

¹⁴S.F Marbun & M. Mahfud. MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 85

¹⁵Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 196-197.

- b. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.
- c. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsesionario* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

Perizinan tidak lahir dengan sendirinya secara serta merta, namun mestinya ditopang oleh “wewenang” yang telah diberikan kepada pejabat publik (pemerintah sebagai pelaksana undang-undang/ *chief executive*). Pada akhirnya pemberian izin oleh pemerintah kepada orang/ individu dan badan hukum dilaksanakan melalui surat keputusan atau ketetapan yang selanjutnya menjadi ranah hukum administrasi negara.¹⁶

2. Unsur Unsur perizinan

Berdasarkan pemaparan pendapat pada pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa

¹⁶Damang, 2014, “Pengertian perizinan” ,<http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-perizinan.html>.(Diakses pada tanggal 08 November 2017 pukul 13.20)

konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu sebagai berikut:¹⁷

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, ketentuan ini merupakan ujung tombak dari instrument hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan¹⁸, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.¹⁹

Salah satu wujud dari ketentuan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketentuan, izin termasuk sebagai ketentuan yang bersifat konstitutif, yakni ketentuan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanyatercantum dalam ketentuan itu, atau "*beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*, (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrument yuridis

¹⁷Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 210-217.

¹⁸Sjachran Basah, 1995, *Pencabutan Izin sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, Surabaya, FH UNAIR hlm 2

¹⁹ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 125.

dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan diatas.

b. Peraturan Perundang-undangan

Setiap tindakan hukum pemerintah, baik di dalam menjalankan fungsi pengaturan ataupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. *“Om positief recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegheid noodzakelijk. Zonder bevoegheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden,* Dengan kata lain salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigeheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. (Untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif di perlukan wewenang. Tanpa wewenang tersebut tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret).

Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Tetapi, di dalam penerapannya, menurut Marcus Luckman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, yaitu kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas

dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

- 1) Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
- 2) Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.
- 3) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 4) Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.²⁰

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah merupakan organ yang menjalankan urusan pemerintahan di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran perbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberian izin, yang

²⁰Marcus Lukman, 1996, "*Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*" (Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran), hlm. 189

didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.²¹

Dari beragamnya organ pemerintah dalam menjalankan urusan kegiatan memberi izin menjadi terhambat, bahkan tidak tercapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin dengan kecepatan dan efisien.

Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya.²²

Sebab itu, dalam perizinan biasanya dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan. Karena dalam peraturan perundang-undangan yang berlebihan pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, deregulasi pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan

²¹ Sjachran Basah, 1996, "*Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan*", (Makalah pada Seminar Hukum Lingkungan, diselenggarakan oleh KLH bekerja sama dengan Lagal Mandate Compliance and Enforcement Program dari BAPEDAL, 1.-2 mei 1996, Jakarta), hlm. 3.

²² Soehardjo, 1991, *Hukum Administrasi Negara Pokok-pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, hlm. 25.

kemasyarakatan tertentu terutama di bidang ekonomi sehingga deregulasi pada ujungnya bermakna debirokratisasi.²³ Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan dan hampir selalu dipraktikkan dalam kegiatan pemerintahan, tetapi dalam suatu negara hukum harus ada batas-batas atau rambu-rambu yang ditentukan oleh hukum yang berlaku.

Deregulasi sendiri adalah aturan/sistem (sistem yang mengatur) ,tindakan atau proses menghilangkan mengurangi segala aturan sedangkan debirokratisasi adalah penghapusan atau pengurangan hambatan yang terdapat dalam sistem birokrasi. Deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memerhatikan hal-hal berikut

- 1) Tidak menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu.
- 2) Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administrative dan finansial.
- 3) Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.
- 4) Deregulasi dan debirokratisasi harus memerhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

d. Peristiwa Konkret

²³ Bagir Manan, 1996, *Bentuk-bentuk Perbuatan Keperdataan yang Dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah*, Jurnal Media Hukum, Vol. 14, No. 3, hlm. 33.

Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, tempat tertentu, orang tertentu, dan fakta hukum tertentu. Sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin memiliki berbagai keragaman, izin yang jenisnya beragam dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberian izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya. Sebagai contoh, dinas pendapatan daerah menerbitkan 9 macam jenis izin, bagian perekonomian menerbitkan 4 jenis izin, Bagian kesehatan rakyat menerbitkan 4 macam jenis izin, dan sebagainya.²⁴

e. Prosedur dan Persyaratan

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenakan sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.²⁵ Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara arbitrer (sewenang-wenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan

²⁴ Sjachran Basah, 1992, *Perizinan di Indonesia*, (Makalah untuk Penataran Administrasi dan Lingkungan, Fakultas Hukum Unair Surabaya), hlm. 4-6.

²⁵ Soehino, 1984, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 97.

kata lain, pemerintah tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.

3. Sifat Izin

Ada 8 (delapan) sifat izin yaitu :

- a. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- b. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Misalnya, dan izin yang bersifat terikat adalah IMB, izin HO, izin usaha industry, dan lain-lain.
- c. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya, dari izin yang menguntungkan adalah SIM, SIUP, SITU, dan lain-lain.

- d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan ketentuan yang berkaitan kepadanya. Disamping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya, pemberian izin kepada perusahaan tertentu. Bagi mereka yang tinggal disekitarnya yang merasa dirugikan izin tersebut merupakan suatu beban. Perbedaan antara izin yang bersifat menguntungkan dengan izin yang bersifat memberatkan adalah penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan dan perubahannya. Izin sebagai keputusan yang menguntungkan tidak begitu gampang dapat ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan. Adapaun penarikan kembali/pencabutan dan perubahan izin yang bersifat memberatkan tidak terlalu menjadi soal.
- e. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin mendirikan bangunan (IMB), yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.
- f. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lingkungan. Perbedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin seperti IMB berakhir, maka

berakhirilah masa berlakunya izin tersebut. Disamping itu mengenai masa berlakunya izin, perbedaan diatas penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan izin manakala izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin.

- g. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin. Misalnya, izin mengemudi (SIM).
- h. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain.²⁶

4. Jenis dan Bentuk Izin

Menurut Amrah Muslimin, bahwa izin tersebut dibaginya kedalam tiga bagian bentuk perizinan (*Vergunning*) yaitu:

- a. Lisensi, ini merupakan izin yang sebenarnya (*Deiegenlykei*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini ialah bahwa hal-hal yang diliputi oleh lisensi diletakkan dibawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban. contohnya : Izin perusahaan bioskop.
- b. Dispensasi, ini adalah suatu pengecualian dari ketentuan umum, dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualian.
- c. Konsesi, yakni pemerintah menginginkan sendiri clan menganjurkan adanya usaha-usaha industri gula atau pupuk dengan memberikan

²⁶ Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan dalam sertor pelayanan publik*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 173-175.

fasilitas-fasilitas kewenangan kewajiban. Contoh : Konsesi pengobatan minyak bumi dan Konsesi perkebunan tebu untuk industri gula.²⁷

Adapun secara spesifik pengklarifikasian ke tiga bentuk perizinan tersebut. Menurut Adrian Sutedi perbedaan antara lisensi, konsesi, dan dispensasi adalah sebagai berikut:²⁸

a. Lisensi

Lisensi secara umumnya memberi izin, misalnya memberi izin menggunakan nama. Zaman dulu, di Eropa misalnya izin untuk mengelola jembatan. Ada juga izin untuk tidak perlu membayar pajak. Seperti itu pengertian lisensi secara umum. Seperti hak paten, dari dulu memang seperti itu. Jadi, yang dipatenkan apakah itu berupa penemuan atau suatu inovasi. Lisensi memiliki beberapa syarat dan syarat itu sangat tergantung kepada apa yang mau dilisensikan. Untuk nama atau merek, tentunya nama tersebut sudah berkembang, sudah terkenal, dan memiliki *brand image*. Jadi, nama tersebut sudah mewakili keunggulan-keunggulan produk atau jasa.

b. Konsesi

Konsesi dalam kamus Bahasa mengandung pengertian kelonggaran atau kemudahan setelah melewati proses diplomasi atau diskusi. Sebab itu, politik kosesi menjadi bagian wajar dari seni berpolitik itu sendiri. konsesi merupakan penetapan yang memungkinkan konsesionaris mendapat dispensasi, izin, lisensi, dan juga juga semacam wewenang

²⁷ Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 12.

²⁸ Andrian Sutedi, *Op.cit.*, hlm. 176-178.

pemerintahan yang memungkinkannya, misalnya membuat jalan, jembatan layang, dan sebagainya. Pemberian pada konsesi harus dengan penuh kewaspadaan dan perhitungan yang matang.

c. Dispensasi

W.K. Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintah yang menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa (*relaxatio legis*).²⁹ Tujuan pemberian izin tersebut adalah dalam rangka untuk menjaga agar tidak terjadi tugas secara liar atau subjek hukum yang menanamkan modal tanpa adanya izin, perusahaan atau seseorang tanpa izin melakukan penanaman saham atau penanaman modal yang tidak memiliki izin dikatakan penanaman modal liar, sebab tidak mendapatkan izin dari pihak yang berwenang, jika terjadi sesuatu hal yang membahayakan maka tidak adanya ikut campur pemerintah didalamnya karena tidak ada dasar pengizinan yang diajukan, serta hal tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dapat dikenakan sanksi.

5. Izin Usaha Pariwisata

Pariwisata adalah segala kegiatan dalam masyarakat yang berhubungan dengan wisatawan. Semua kegiatan pembangunan hotel, pemugaran cagar budaya, pembuatan pusat rekreasi, penyelenggaraan pekan pariwisata, penyediaan angkutan dan sebagainya semua itu dapat disebut kegiatan

²⁹ W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, 1983, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Pradnya Paramita, hlm. 72.

pariwisata sepanjang dengan kegiatan-kegiatan itu semua dapat diharapkan para wisatawan akan datang.³⁰

Pariwisata tak hanya memberikan kontribusi terhadap pembangunan, namun juga telah mampu menjadi salah satu ujung tombak penghasil devisa negara.³¹

Usaha Pariwisata, menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.

Usaha pariwisata meliputi, antara lain:

- a. Daya tarik wisata;
- b. Kawasan pariwisata;
- c. Jasa transportasi wisata;
- d. Jasa perjalanan wisata;
- e. Jasa makanan dan minuman;
- f. Penyediaan akomodasi;
- g. Penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;
- h. Penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran;
- i. Jasa informasi pariwisata;
- j. Jasa konsultan pariwisata;
- k. Jasa pramuwisata;

³⁰Abd Muis, 2016, *Peran Dinas Pariwisata dalam Meningkatkan Kunjungan Wisata*, Jurnal Media Hukum, Vol.4 No.2, hlm 3991

³¹Ismayanti, 2014, *Program Apresiasi Bagi Pemerintah Daerah (Pemda) dalam Melaksanakan Tata Kelola (Good Governance) Guna Memajukan Kepariwisataan di Daerah*, Jurnal Media Hukum, Vol.2 No.2 hlm 156

l. Wisata tirta; dan

m. Spa.

Dalam perizinan usaha pariwisata Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata, maka istilah tepat yang digunakan adalah Tanda Daftar Usaha Pariwisata. Tanda Daftar Usaha Pariwisata (“TDUP”) adalah dokumen resmi yang diberikan kepada Pengusaha Pariwisata untuk dapat menyelenggarakan usaha pariwisata. Pengusaha Pariwisata dapat berbentuk perseorangan, badan usaha, badan usaha berbadan hukum. Perseorangan harus merupakan warga negara Indonesia. Usaha pariwisata perseorangan dapat termasuk usaha mikro dan kecil serta usaha menengah.

Usaha mikro dan kecil memiliki kriteria:

- a. Kekayaan bersih paling banyak Rp500 juta tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b. Hasil penjualan tahunan paling banyak Rp2,5 milyar.

Sedangkan usaha menengah memiliki kriteria:

- a. Kekayaan bersih lebih dari Rp500 juta sampai dengan paling banyak Rp10 milyar tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b. Hasil penjualan tahunan lebih dari Rp2,5 milyar sampai dengan paling banyak Rp50 milyar.

Setiap Pengusaha Pariwisata dalam menyelenggarakan usaha pariwisata wajib melakukan pendaftaran usaha pariwisata. Pendaftaran usaha pariwisata bertujuan untuk:

- a. Menjamin kepastian hukum bagi Pengusaha Pariwisata dalam menyelenggarakan usaha pariwisata;
- b. Menyediakan sumber informasi bagi semua pihak yang berkepentingan mengenai pendaftaran usaha pariwisata; dan
- c. Memberikan persyaratan dalam melaksanakan sertifikasi usaha pariwisata.

Ada berbagai bidang usaha pariwisata. Salah satunya adalah bidang usaha penyediaan akomodasi. Pendaftaran usaha pariwisata untuk usaha penyediaan akomodasi dilakukan terhadap:

- a. Hotel, kondominium hotel, apartemen servis, bumi perkemahan, persinggahan karavan, vila, pondok wisata, hunian wisata senior/lanjut usia, rumah wisata, atau motel pada setiap lokasi; dan
- b. Setiap kantor jasa manajemen hotel.

Tahapan pendaftaran usaha pariwisata mencakup:

- a. Permohonan pendaftaran;
- b. Pemeriksaan berkas permohonan; dan
- c. Penerbitan TDUP

Permohonan pendaftaran usaha pariwisata diajukan secara tertulis oleh Pengusaha Pariwisata disertai dengan dokumen persyaratan. Dokumen persyaratan meliputi:

- a. Usaha perseorangan:
 - 1) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP);
 - 2) Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP); dan

3) Perizinan teknis pelaksanaan usaha pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Badan usaha atau badan usaha berbadan hukum:

1) Akte pendirian badan usaha dan perubahannya (apabila terjadi perubahan);

2) Fotokopi NPWP; dan

3) Perizinan teknis pelaksanaan usaha pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.