

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Peran Pemerintah Daerah

Peran merupakan suatu kesatuan perilaku yang dimiliki oleh orang yang mempunyai jabatan dalam suatu masyarakat.¹ Dalam kata lain peranan dapat diartikan sebagai suatu perbuatan atau tindakan dalam suatu keadaan atau peristiwa yang tindakan tersebut dilakukan oleh seseorang. Peran dapat dibagi dalam tiga cakupan, yaitu:

1. Peranan dapat diartikan sebagai suatu norma yang dikaitkan dengan kedudukan individu dalam suatu masyarakat.
2. Peranan merupakan gagasan ide mengenai tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam lingkungan masyarakat
3. Peranan juga diartikan sebagai tingkah laku seseorang perilaku yang berpengaruh pada suatu masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah: “Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

¹ M. Rendi Aridhayandi, “Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol 48 No. 4, (2018)

Pemerintah Daerah merupakan badan pemerintah yang sangat mengetahui potensi di daerah dan juga mengetahui yang rakyatnya butuhkan. Oleh sebab itu suatu kebijakan pembangunan yang mempunyai peran yang sangat penting memerlukan dukungan dari pemerintah daerah. Menurut The Liang Gie, “Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.”² Pemerintahan daerah merupakan suatu kegiatan yang sangat terkait dengan kemajuan suatu organisasi untuk mempertahankan keberadaannya. Suatu organisasi yang di dalamnya terdapat sekelompok manusia menunjukkan perilaku yang menggambarkan keterkaitan antara manusia dan organisasi tersebut.³

Fungsi pemerintah daerah adalah melaksanakan pemerintahan di daerah atas mandat atau amanat dari pemerintah pusat.⁴ Fungsi pemerintah secara keseluruhannya terdiri dari beragam macam perbuatan pemerintahan, seperti keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan hukum dan tindakan nyata.⁵

² The Liang Gie, 1968, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, hlm. 44.

³ Rasyid Thaha, “Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 2, (2012).

⁴ Suryo Pratolo, “Peran Otonomi Daerah Untuk Meningkatkan Fungsi Pengelolaan Keuangan Daerah Sebagai Instrumen Manajemen Dalam Kebijakan Alokasi Belanja Pelayanan Publik”, *Jurnal Akuntansi dan Investasi*, Vol. 12 No. 1, (2011)

⁵ Muin Fahmal, 2006, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: UII Pres Yogyakarta, hlm. 29

Peran pemerintah daerah juga dimaknai dalam rencana menyelenggarakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom.⁶

- a. Desentralisasi yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷ Penerapan asas desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Penerapan asas desentralisasi menjadikan setiap daerah memiliki kesempatan untuk mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi yang dititikberatkan pada daerah Kabupaten/kota, telah menguatkan posisi daerah sebagai daerah otonom yang mempunyai kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang ada di daerahnya.⁸ Maka diperlukan pengawasan dan bimbingan pemerintah

⁶ Rianto Nugroho D, 2000, *Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*, Jakarta: Elekmedia Komputindo Kelompok Gramedia, hlm. 90

⁷ Septi Nur Wijayanti & Iwan Satriawan, 2009, *Hukum Tata Negara, (Teori & Prakteknya di Indonesia)*, Yogyakarta, LP3M UMY, hlm 169

⁸ Suharizal dan Muslim Chaniago, Op.cit, hlm 80

terhadap otonomi daerah yang pada dasarnya mempunyai kebebasan dan keleluasaan berprakasa supaya tidak menjadi kedaulatan.⁹

- b. Dekonsentrasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.¹⁰ Maksudnya adalah pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada ditangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal didaerah berdasarkan arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.¹¹ Sebagai contoh pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan pemerintah pusat.
- c. Tugas pembantuan adalah pemberian tugas dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menjalankan tugas tertentu.¹²

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang serasi dalam rencana melancarkan pelaksanaan pembangunan yang terbesar di seluruh pelosok negara dan dalam rangka membina kesatuan bangsa diarahkan kepada penyelenggaraan otonomi daerah yang bersifat nyata,

⁹ Ibid., hlm 39

¹⁰ Ibid., hlm 168

¹¹ Sunarno Siswanto, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 7-8

¹² Ibid., hlm 170

dinamis serta dapat dipertanggungjawabkan sehingga dapat menjamin pembangunan daerah yang dilaksanakan bersama-sama atas asas dekonsentrasi.¹³ Pelaksanaan asas desentralisasi atas urusan-urusan yang belum diserahkan kepada daerah menjadi kewenangan dan bertanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal yang menyangkut tentang penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun biaya, serta juga perangkat daerah itu sendiri diserahkan sepenuhnya kepada daerah yaitu terutama dinas-dinas di daerah.¹⁴

B. Tinjauan Umum Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Izin merupakan suatu persetujuan yang dikeluarkan oleh penguasa berdasarkan undang-undang atau pemerintah untuk dalam keadaan tertentu bertentangan dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.¹⁵ Perizinan merupakan salah satu wujud yang penyelenggaraan fungsi ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur dan mengendalikan yang dimiliki oleh penguasa terhadap aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat. Adanya pemberian izin oleh penguasa kepada orang yang memohon izin tersebut diperkenankan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu dengan adanya pengawasan.

¹³ CS.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2004, *Pemerintah Daerah Indonesia Hukum Administrasi Negara*, Cet. Kedua, Sinar Grfaika, Jakarta, Hlm. 8.

¹⁴ Daan Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah*, Bandung : Sinar Baru, hlm 87

¹⁵ Adrian Sutedi, Op.cit., hlm 168

2. Fungsi dan Tujuan Izin

Fungsi yang pertama yaitu menertibkan dengan makna supaya setiap izin dari tempat tempat usaha , bangunan dan bentuk aktivitas masyarakat lainnya mempunyai keseimbangan satu sama lain supaya terwujudnya ketertiban dalam kehidupan masyarakat. Fungsi kedua perizinan yaitu mengatur dengan maksud agar perizinan tersebut dapat diselenggarakan sesuai dengan yang sudah ditentukan, sehingga penyalahgunaan terhadap izin dapat dikurangi dengan kata lain, fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.¹⁶

Tujuan perizinan adalah untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan kegiatan tertentu yang ketentuannya berisi aturan-aturan dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan ketetapan yang telah diatur. Izin sebagai alat pengendali terhadap masyarakat dalam hal kegiatan.¹⁷

Pengaruh dari adanya sistem perizinan secara langsung dapat dirasakan dalam segala bidang baik itu dari fisik lingkungannya, penataan kawasan usaha, pembinaan usaha dan juga ekonomi. Fisik lingkungan lama kelamaan jika tidak teraturnya sitem perizinannya dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan, jika sistem perizinan tidak berjalan secara efektif dalam penataan kawasan usaha akan menjadi berantakan, selanjutnya apabila sistem perizinannya tidak teratur akan berakibat

¹⁶ Ibid., hlm 193

¹⁷ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa:Bandung, hlm 91.

dalam membina usaha yang pada akhirnya menyebabkan persaingan usaha yang kacau.

Untuk mencapai berbagai tujuan tertentu melalui izin pemerintah terlibat dalam kegiatan mengarahkan warga melalui instrumen yuridis berupa izin, melakukan pengendalian terhadap kegiatan masyarakat.¹⁸ Administrasi pemerintahan yang berjalan dengan efektif dan terpadu maka kegiatan usaha akan dapat memperoleh bertambahnya pembangunan yang berkelanjutan. Salah satu instrumen yuridis administrasi untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan adalah sistem perizinannya.¹⁹ Perwujudan tujuan pembangunan tidak terlepas dari peran penting yang dimainkan oleh sistem perizinan.

3. Hal-hal yang dimuat dalam perizinan

Bentuk dan sifatnya yang merupakan bagian dari ketetapan izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis, sebagai ketetapan tertulis secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:

a. Kewenangan Badan

Dalam izin dijelaskan mengenai badan atau organ yang berkompeten dan berwenang dalam memberikan izin yang bersangkutan dilihat dari kop surat dan yang menandatangani izin tersebut.²⁰

¹⁸ Helmi, 2012, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 83

¹⁹ Siti Sundari Sangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga Univ. Press. Cetakan Pertama, 1996, hlm 126

²⁰ Adrien Sutedi, Op. Cit., hlm. 201

b. Pencantuman Alamat

Izin diperuntukkan kepada para pihak yang mempunyai kepentingan. Izin diterbitkan ketika pihak yang berkepentingan mengajukan permohonannya. Orang atau badan hukum adalah pihak yang dialamatkan dalam putusan yang memuat izin. Pemerintah selaku yang memberikan izin dalam keadaan-keadaan tertentu juga harus memperhatikan kepentingan pihak ketiga yang mempunyai hubungan dengan penggunaan izin tersebut.

c. Diktum

Diktum merupakan inti dari akibat hukum dari keputusan yang timbul. Diktum terdiri dari keputusan pasti, yang berisi hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dimaksudkan oleh keputusan tersebut. izin yang diberikan terlebih dahulu harus mempunyai alasan kepastian hukum yang jelas.

d. Memuat ketentuan dan Syarat

Keputusan yang memuat izin didalamnya harus mengandung ketentuan, dan syarat-syarat. Yang dimaksud dengan ketentuan adalah kewajiban yang harus dipenuhi yang terdapat pada putusan. Di dalam praktek hukum administrasi banyak memuat ketentuan-ketentuan pada izin. Misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti:

- 1) Ketentuan tentang tujuan (ketentuan terkait tujuan izin tersebut diberikan);

- 2) Ketentuan tentang sarananya (kewajiban menggunakan sarana tertentu);
- 3) Ketentuan tentang instruksi (Pemegang izin berkewajiban memberikan instruksi kepada Lembaga terkait);
- 4) Ketentuan tentang ukur dan pendaftaran (ketentuan harus memuat pengukuran tentang kandungan bahaya atau gangguan).

C. Tinjauan Umum tentang Usaha Wisata

1. Pengertian Wisata

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan menjelaskan wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang di kunjungi dalam jangka waktu sementara. Pariwisata merupakan sebuah industri yang unik dan memiliki ciri khas, yaitu nilai-nilai tradisi budaya dan obyek-obyek pariwisata yang khas/unik.²¹

Pariwisata merupakan suatu aktivitas atau kegiatan individu-individu yang melakukan perjalanan ke suatu tempat untuk dalam jangka waktu kurang dari satu tahun secara berturut-turut orang orang tersebut memanfaatkan waktu senggang, urusan bisnis dan tujuan lainnya.²²

²¹ Sarsiti dan Muhammad Taufiq, "Penerapan Perlindungan Hukum terhadap Wisatawan yang Mengalami Kerugian di Obyek Wisata", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol 12 No 1, (2012)

²² I Gusti Bagus Arjana, 2016, *Geografi Pariwisata dan Ekonomi Kreatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo, Hlm 6

2. Usaha Pariwisata

Usaha wisata merupakan suatu kegiatan dalam rangka menyelenggarakan jasa wisata atau memfasilitasi/menyediakan atau mengusahakan objek wisata atau daya tarik wisata, usaha sarana pariwisata dan yang lainnya terkait dengan aspek tersebut.²³

3. Jenis Usaha Pariwisata

Ruang lingkup jenis usaha pariwisata diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan meliputi:

- a. Daya tarik wisata adalah usaha yang kegiatannya mengelola daya tarik wisata alam, daya tarik wisata budaya, dan daya tarik wisata buatan/binaan manusia.
- b. Kawasan pariwisata adalah usaha yang kegiatannya membangun dan/atau mengelola kawasan dengan luas tertentu untuk memenuhi kebutuhan pariwisata.
- c. Jasa transportasi wisata adalah usaha khusus yang menyediakan angkutan untuk kebutuhan dan kegiatan pariwisata, bukan angkutan transportasi regular/ umum.
- d. Jasa perjalanan wisata merupakan usaha biro perjalanan wisata dan juga usaha agen perjalanan wisata. Usaha biro perjalanan meliputi usaha-usaha penyediaan jasa perencanaan perjalanan dan/atau jasa

²³ Adrian Adi Hamzana , “Pelaksanaan Standarisasi Pelayanan Pariwisata Halal dalam Pengembangan Pariwisata di Nusa Tenggara Barat”, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol. 17 No. 2, 2017

pelayanan dan penyelenggaraan perjalanan ibadah. Usaha agen perjalanan wisata meliputi usaha jasa pemesanan sarana, seperti pemesanan tiket dan pemesanan akomodasi serta pengurusan dokumentasi perjalanan.

e. Jasa makanan dan minuman adalah usaha jasa penyediaan makanan dan minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan dapat berupa restoran, kafe, jasa boga, dan bar/kedai minuman.

f. Penyediaan akomodasi adalah usaha yang menyediakan pelayanan penginapan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya. Usaha penyediaan akomodasi dapat berupa hotel, vila, pondok wisata, bumi perkemahan, pesinggahan karavan, dan akomodasi lainnya yang digunakan untuk tujuan pariwisata.

g. Penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi merupakan usaha yang ruang lingkup kegiatannya berupa usaha seni pertunjukan, arena permainan, karaoke, bioskop, serta kegiatan hiburan dan rekreasi lainnya yang bertujuan untuk pariwisata.

h. Penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran adalah usaha yang memberikan jasa bagi suatu pertemuan sekelompok orang, menyelenggarakan perjalanan bagi karyawan dan mitra usaha sebagai imbalan atas prestasinya, serta menyelenggarakan pameran dalam rangka menyebarluaskan

informasi dan promosi suatu barang dan jasa yang berskala nasional, regional, dan internasional.

- i. Jasa informasi pariwisata adalah usaha yang menyediakan data, berita, *feature*, foto, video, dan hasil penelitian mengenai kepariwisataan yang disebarkan dalam bentuk bahan cetak dan/atau elektronik.
- j. Jasa konsultan pariwisata adalah usaha yang menyediakan saran dan rekomendasi mengenai studi kelayakan, perencanaan, pengelolaan usaha, penelitian, dan pemasaran di bidang kepariwisataan.
- k. Jasa pramuwisata adalah usaha yang menyediakan dan/atau mengkoordinasikan tenaga pemandu wisata untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dan/atau kebutuhan biro perjalanan wisata.
- l. Wisata tirta merupakan usaha yang menyelenggarakan wisata dan olahraga air, termasuk penyediaan sarana dan prasarana serta jasa lainnya yang dikelola secara komersial di perairan laut, pantai, sungai, danau, dan waduk.
- m. Spa adalah usaha perawatan yang memberikan layanan dengan metode kombinasi terapi air, terapi aroma, pijat, rempah-rempah, layanan makanan/minuman sehat, dan olah aktivitas fisik dengan tujuan menyeimbangkan jiwa dan raga dengan tetap memperhatikan tradisi dan budaya bangsa Indonesia.