

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERIZINAN PEMBANGUNAN HOTEL

A. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Izin merupakan instrument paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warganya. Selian itu, izin juga sebagai instrumen pemerintah agar antara masyarakat dan pemerintah terjadi hubungan timbal balik, masyarakat akan mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya dan disisi lain penguasa memberi pengaruh tertentu, antara lain dengan mekanisme perizinan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ada izin kalau norma larangan umum dikaitkan dengan norma umum yang memberikan kepada suatu organ pemerintahan wewenang untuk menggantikan larangan itu dengan persetujuan dalam suatu bentuk tertentu.¹

Selanjutnya bilamana kita kaitkan izin dengan hukum administrasi negara maka akan saling berkaitan karna izin merupakan produk yang dikeluarkan oleh pemerintah yang notabane nya adalah pelaku hukum administrasi negara sementara pengguna izin tersebut adalah masyarakat luas.

¹ Philipus M. Hadjon, 1997, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Gadjah Mada, University pers, hlm 141.

Muchsan mengatakan Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai struktur kefungsi-an administrasi negara, sehingga dengan demikian hukum administrasi negara dapat dibedakan menjadi dua jenis.²

- 1) Sebagai HAN, hukum yang mengenai operasi dan pengendalian kekuasaan administrasi terhadap penguasa-penguasa administrasi.
- 2) Sebagai hukum buatan administrasi, maka HAN merupakan hukum yang menjadi pedoman penyelenggaraan Undang-undang.

Selain itu menurut S. Prajudi Admosudirjo adalah:³

- 1) HAN *heterogen*, merupakan hukum yang mengatur seluk beluk administrasi negara (wewenang, organisai adminitrasi negara, aktivitas-aktivitas negara, personil, keuangan material, dan peradilan adminitrasi.
- 2) HAN *otonom*, meupakan hukum yang diciptakan oleh administrasi negara itu sendiri dapat berbentuk penetapan (*beschikking*) dan pengaturan (*rengenering*) dalam rangka pelaksanaan Undang-undang (*rules application*).

Dari kedua pendapat para pakar tersebut dapat diketahui bahwa seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintah, khususnya dalam ajaran *welfare state*, yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negera termasuk wewenang dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam administrasi negara, disamping dibuat oleh lembaga legislatif,

² Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 12-13

³ Praduji Admosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, seri pustaka Ilmu Adminitrasi Negara VII, Jakarta, hlm 21.

juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh administrasi negara.⁴ Semakin luas cakupan tugas pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan sangat dimungkinkan bagi administrasi negara membuat peraturan yang digunakan sebagai pedoman untuk penyelenggaraan tugas-tugasnya tersebut.

Berdasarkan luas cakupan tugas pemerintah, maka Hukum Administrasi Negara mencakup hal-hal diantaranya:⁵

- a. Sarana-sarana (*instrument*) bagi penguasa untuk mengatur, menyeimbangkan, dan mengendalikan berbagai kepentingan masyarakat.
- b. Mengatur cara-cara partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan pengendalian tersebut termasuk proses penentuan kebijakan.
- c. Perlindungan hukum bagi warga masyarakat.
- d. Menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik.

Berdasarkan cakupan HAN diatas dapat diketahui tugas pemerintah dalam penyelenggara negara maupun pemerintahan adalah mengatur dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kedua tugas pemerintah tersebut didasarkan kepada pengaruh konsep negara hukum modern yaitu *welfare state* yang selama ini dijadikan sebagai pedoman penyelenggara

⁴ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Press, Jakarta, hlm 35.

⁵ Philipus M. Hadjon, Op Cit hlm 141, Soehardjo, Op Cit, hlm 27, diikuti oleh Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajawali Press, Jakarta, hlm 35.

pemerintahan yang digunakan oleh pemerintah untuk mensejahterakan warga masyarakatnya.

Pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan sehingga melahirkan instrument yuridis termasuk perizinan yang digunakan pemerintah untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret dalam bentuk ketetapan, selain itu untuk mempengaruhi warganya agar mau mengikuti keinginan yang telah diatur pemerintah tersebut, agar tercapai tujuan yang tertib. Oleh karena itu, setiap kegiatan atau usaha yang dilakukan baik oleh warga negara Indonesia maupun warga negara asing dalam bidang pembangunan harus didasarkan kepada Undang-undang yang sudah ditetapkan Pemerintah, dimana ketentuan mengenai tata cara memperolehnya, prosedurnya dan syarat-syarat izinnya dan siapa saja yang terkait dalam perizinan tersebut.

Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan dan bersifat konstitutif yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret dan menurut Prajudi admosudirjo perizinan tergolong pada bentuk keputusan “positif” yang bersifat menguntungkan. Ketetapan dalam bentuk apapun oleh pejabat pemerintah merupakan produk utama kegiatan aparatur administarsi negara. Oleh sebab itu, perizinan di Indonesia merupakan bagian hukum administrasi negara, yang apabila dilihat dari perbuatan dan keputusan yang diambil oleh para pejabat administrasi negara, ketetapan termasuk ke dalam hukum yang diciptakan oleh administrasi negara itu sendiri melalui Keputusan Presiden (Keppres),

Keputusan Menteri, Keputusan Direktorat Jenderal, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota dan Keputusan Kepala Dinas. Sementara itu apabila dilihat dari fungsinya dapat dilihat perizinan ini terletak dalam hukum administrasi negara *otonom* yang berbentuk KTUN sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Prajudi Admosudirjo.

Tidaklah mudah memberikan pengertian izin, demikian menurut Sjachran Basah.⁶ Pendapat tersebut sama dengan apa yang dikemukakan oleh Van Der Pot, sangat sukar memberikan definisi untuk menyatakan pengertian izin. Hal ini disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berbeda terhadap obyek didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam.

Kamus istilah hukum yang dikutip oleh Ridwan HR, izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai: “*overheidstoetemming door wet of verorodening vereist gesteld voor tal van hendeling waarop in het algemeen belang special toezicht vereist is, maar die, in het algemee, neit ais onwenslijik worden beschouwd*” yang artinya adalah perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang diisyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal yang sama sekali tidak dikehendaki.⁷

⁶ Sjachran Basah, *Pencabutan izin salah satu sanksi Hukum Administrasi*, Makalah pada *Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan* di Fak Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm 1-2.

⁷ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 198.

Izin adalah merupakan suatu penetapan dari suatu dispensasi dari suatu larangan undang-undang. Pada umumnya undang-undang yang bersangkutan berbunyi “dilarang tanpa izin (melakukan)” dan seterusnya selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaannya kepada pejabat administrasi yang bersangkutan.⁸ Larangan tersebut diikuti dengan perincian dan syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaannya kepada pejabat administrasi yang bersangkutan.

Pengertian izin menurut pendapat lain yaitu, menurut S.F. Marbun dan M. Mahfud MD adalah apabila perbuatan peraturan secara umum tidak melarang suatu perbuatan asal saja dilaksanakan sesuai ketentuan-ketentuan yang berlaku perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.⁹

Izin adalah instrument pemerintah yang mengendalikan tingkah laku masyarakat. Berikut definisi izin dari beberapa ahli:

a. Utrecht memberikan pengertian izin atau *vergunning* sebagai berikut:

bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu

⁸ Prajudi Admosudirjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara*, Galadia Indonesia, Jakarta hlm, 93.

⁹ S.F Marbun & M. Mahfud MD, 1967, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 85.

perbuatan, tetapi juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal yang konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenakan perbuatan tersebut bersifat izin atau *vergunning*.¹⁰

- b. Menurut S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD: izin adalah pembuat peraturan secara umum tidak dilarang suatu perbuatan, asal saja dilakukan dengan menurut ketentuan yang berlaku. Perbuatan Administrasi Negara yang memperkenakan perbuatan tersebut mendapatkan izin usaha.¹¹
- c. Atmosoedirjo M.F Prins juga memberikan definisi izin yakni dengan memberikan dispensasi dari sebuah larangan. Izin ini bukan dimaksudkan untuk menjadikan suatu peraturan umum jadi tidak berlaku untuk suatu yang istimewa, melainkan bermacam-macam usaha yang pada hakekatnya tidak berbahaya dan dianggap baik untuk diawasi oleh administrasi negara.
- d. Menurut W.F. Prins, izin biasanya dikeluarkan sehubungan dengan suatu perbuatan yang berbahaya, namun hal yang menjadi obyek perbuatan tersebut tidak merugikan, tetapi hakekatnya dilarang. Perbuatan dapat dilakukan asalkan berad dibawah pengawasan alat pelengkap administrasi negara¹²

¹⁰ E Utrecht, yang kemudian dikutip oleh Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta hlm 167

¹¹ S.F Marbun & M. Mahfud MD, *Op.Cit*, hlm 95.

¹² Soehino, 1972, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Seksi Hukum Ketatanegaraan pada Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm 116.

Izin dapat diartikan dalam pengertian yang luas dan sempit

Izin dalam arti luas adalah:

Merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan peraturan Perundang-undangan, dengan memberi izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan didalamnya dapat dilakukan perbedaan berdasarkan figure fungsi ini adalah bahwa semuanya menimbulkan akibat hukum yang kurang lebih sama, yakni dalam keadaan tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang semestinya dilarang.

Pertama-tama diadakan pembedaan menurut izin dalam arti sempit pelepasan atau pembebasan sama dengan dispensi dan konsensi bentuk hukum yang sejenis dengan izin ialah misalnya kewajiban melaporkan, penarikan pajak, pengujian, perbolehan perkenaan dan pemberi kuasa. Izin dalam arti sempit :

Pengikatan-pengikatan aktivitas-aktivitas pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan yang buruk. Tujuannya ialah untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela. Namun dimana ia menginginkan dapat

melakukan pengawasan sekedarnya. Contoh tentang hal ini ialah izin bangunan.

2. Tujuan Perizinan

Perizinan bertujuan untuk mengendalikan kegiatan masyarakat. Sistemnya adalah bahwa undang-undang melarang satu tindakan tertentu atau tindakan tertentu yang saling berhubungan, larangan ini dimaksudkan secara mutlak namun untuk dapat bertindak dan mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan-peraturan pada izin itu.

Dengan mengikat tindakan-tindakan pada suatu system perijinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan. Dengan kata lain, motif-motif untuk menggunakan sistem perijinan dapat dirumuskan sebagai berikut:¹³

- a. Keinginan mengarahkan atau mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin mendirikan bangunan)
- b. Mencegah bahaya lingkungan (misalnya izin-izin lingkungan)
- c. Keinginan untuk melindungi obyek-obyek tertentu (misalnya izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen)
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (misalnya izin penghuni daerah yang padat penduduk)
- e. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas tertentu.

¹³ Muchsan, 1997, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm 23

Izin digunakan oleh penguasa sebagai instrument untuk mempengaruhi hubungan dengan para warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkret. Namun kadang ia dapat disimpulkan dari konsideran undang-undang dan peraturan yang mengatur izin tersebut atau dapat pula dari sejarah lahirnya undang-undang tersebut.

Instrument izin digunakan oleh penguasa pada sejumlah besar bidang kebijaksanaan. Ini terutama berlaku pada hukum lingkungan, hukum pengaturan ruang dan hukum perairan. Namun juga dalam hukum administrasi social ekonomi, budaya dan kesehatan, pemberian izin merupakan hal yang sangat penting dilakukan sebelum suatu kegiatan dilakukan.

Di dalam berbagai sektor kebijaksanaan, penguasa dapat berdiri secara berdampingan dengan berbagai sistem izin dengan motif sejenis. Ini berhubungan dengan perkembangan terutama pada tahun-tahun terakhir, bahwa di dalam bidang-bidang kebijaksanaan itu. Dengan demikian timbul berbagai bidang bagian dari kebijaksanaan dengan sistem-sistem izin yang juga berdiri berdampingan di dalamnya.

Pencantuman motif untuk sistem izin dalam undang-undang mempunyai konsekuensi penting bagi organ penguasaan yang berwenang. Dalam memutuskan pemberian izin organ ini tidak boleh menggunakan alasan yang tidak sesuai dengan tujuan peraturan. Dari ketentuan-ketentuan "*hinderwet*" ternyata misalnya bahwa tujuan dari sistem izin dimasukkan didalamnya ialah

menentang bahaya, kerugian atau gangguan diluar suatu lembaga. Hanya dalam rangka ini, suatu izin undang-undang gangguan boleh ditolak. Pada penolakan dengan dasar lain, dapat dikatakan pada *detournement de pauvior*.

1. Unsur-unsur Perizinan

Berdasarkan pemaparan pendapat para pakar dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan yaitu:¹⁴

1) Instrumen yuridis

Tugas dan wewenang pemerintah dalam negara hukum modern adalah menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tidak kalah pentingnya juga adalah mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*).¹⁵ Tugas dan wewenang pemerintah untuk menjaga keamanan merupakan tugas penting dalam sebuah negara hukum. Dalam melaksanakan tugas ini pemerintah diberi wewenang dalam bidang pengaturan. Dalam pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individu dan konkrit yang dituangkan dalam bentuk ketetapan (*beschikking*). Sesuai dengan sifatnya, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintah.

¹⁴ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 201-202.

¹⁵ Ridwan HR., *Op.Cit* , hlm 211.

2) Peraturan perundang-undangan

Pemerintah dapat memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin, hal itu secara tegas dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan tersebut. Akan tetapi dalam penerapannya menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *deskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti pemerintah diberi wewenang untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri, hal-hal yang berkaitan dengan izin tersebut misalnya:

- a) Kondisi-kondisi yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
- b) Hal mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.
- c) Konsekuensi yuridis yang memungkinkan timbul akibat pemberian atau penolakan permohonan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d) Prosedur yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah, serta pada saat ketetapan izin diberikan baik penerima ataupun penolakannya.¹⁶

3) Organ pemerintah

Organ pemerintah adalah instansi yang berwenang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat ataupun daerah.

¹⁶ Marcus Lukman, *Op.cit*, hlm 189, dikutip oleh Ridwan HR, 2006, Hukum Admintrasi Negara, PT Rajawali Pers, Jakarta, *Op.Cit*, hlm 213,

4) Peristiwa konkrit

Izin merupakan instrumen yuridis yang bentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkrit dan individual. Peristiwa konkrit adalah yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu.

5) Prosedur dan persyaratan

Permohonan izin harus memenuhi prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah, sebagai pihak pemberi izin. Pemohon harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan sepihak oleh pemerintah. Meskipun sepihak tidak dibenarkan pemerintah melakukan kewenangannya secara sewenang-wenang tanpa memperhatikan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar izin.¹⁷

4. Bentuk dan Isi Izin

Izin termasuk kategori ketetapan (*bechikking*) ketetapan dirumuskan sebagai perbuatan hukum administrasi negara secara sepihak yang dilakukan pejabat yang berwenang dalam bidang itu. Kemudian dibuat dalam bentuk tertulis dan didarkan pada subyek yang bersangkutan.

Secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:

a. Organ yang berwenang

Dalam izin dinyatakan bahwa siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberi izin. Pada umumnya pembuat aturan menunjuk

¹⁷ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 215-216

organ berwenang dalam sistem perizinan organ yang paling berbekal mengenai materi dan muatan tugas bersangkutan dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintah.

b. Yang Dialamatkan

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan, biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Keputusan yang memuat izin akan dialamatkan kepada pihak pemohon yang memohon izin. Dalam hal tertentu, keputusan tentang izin juga penting bagi pihak yang berkepentingan.

c. Diktum

Keputusan yang memuat izin, demi alasan hukum yang harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan dinamakan diktum, yang merupakan inti dari keputusan.

d. Ketentuan-ketentuan, pembahasan dan syarat

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan dan syarat-syarat (*voorschriften beperkingen, en voorwaarden*) demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan administratif pada izin banyak terdapat dalam praktek Hukum Administrasi Negara, misalnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan seperti berikut:

1) Ketentuan-ketentuan tujuan.

- 2) Ketentuan-ketentuan sarana.
- 3) Ketentuan-ketentuan interuksi.
- 4) Ketentuan-ketentuan dan pendaftaran, dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasnya, pemerintah harus memutuskan sendiri.
- 5) Pemberian alasan, pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti menyebutkan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum dan penetapan fakta.
- 6) Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan, dalam hal ini pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberitahukan pada ketidakpatuhan.

5. Sanksi Administratif dalam Perizinan

Hukum administrasi merupakan bagian kekuasaan pemerintah (*bestur*) sehingga sering kali penegakan hukum administrasi negara diartikan sebagai penerapan alat atas reaksi pelanggaran norma hukum administarsi negara. Kaitannya dengan norma hukum maka sering kali dihubungkan dengan

sanksi. Berikut ini ada beberapa macam sanksi administratif dalam hukum administrasi negara:¹⁸

a. *Bestuurwang* (paksaan pemerintah)

Kewenangan untuk atas biaya pelanggar menyingkirkan, mencegah, melakukan atau mengembalikan pada keadaan semula apa yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Penarikan kembali putusan

Keputusan akan ditarik kembali oleh pemerintah, apabila:

- a) Yang berkepentingan tidak memenuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan perundang-undangan.
- b) Yang berkepentingan pada waktu itu mengajukan permohonan menggunakan data yang tidak benar atau lengkap.

c. Pengenaan denda administratif

Sanksi yang berupa kewajiban membayar sejumlah uang dikarenakan melanggar ketentuan yang ada sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

d. Pengenaan uang paksa (*dwangsong*)

Sanksi untuk mengganti sanksi *bestuurdwang* apabila *bestuurdwang* sulit dijalankan.

Disamping sanksi administratif tersebut diatas pelanggaran aturan perizinan juga dapat dikenakan sanksi pidana, yang dapat diterapkan secara kumulatif bersama-sama dengan sanksi administratif.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm 257-263

6. Syarat Sah Perizinan

Perizinan merupakan suatu ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Agar suatu ketetapan menjadi sah, maka harus memenuhi persyaratan diantaranya:

- a. Ketetapan harus dibuat oleh organ yang mempunyai kekuasaan untuk itu.
- b. Ketetapan tidak boleh mempunyai kekurangan yuridis.
- c. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi tujuan dasar.

B. Tinjauan Umum Tentang Pembangunan Hotel

1. Pengertian Hotel

Pengertian hotel menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 65 Tahun 2001 tanggal 31 September 2001 yaitu: “Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap atau istirahat, memperoleh pelayanan dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu dikelolakan dimiliki oleh pihak yang sama kecuali untuk pertokoan dan perkantoran.

Hotel merupakan bangunan yang menyediakan jasa kamar untuk jangka pendek, makanan, minuman, dan jasa lain yang diperlukan dengan imbalan pembayaran dari para tamu.” Dari batasan mengenai hotel tersebut dapat diungkapkan bahwa hotel merupakan usaha yang mencari laba sebagai hasil akhir aktivitas bisnisnya. Oleh karena itu, manajemen hotel akan berupaya sedemikian rupa agar tujuan ini pada akhir suatu periode dapat tercapai.

Berbagai aktivitas dilakukan oleh manajemen hotel untuk mencapai sasaran laba yang direncanakan, diantaranya mengadakan pelatihan bagi dan staf sehingga dapat memenuhi tingkat layanan diharapkan oleh tamu, mengadakan kegiatan promosi dan pemasaran, pengendalian biaya operasional, pengendalian lingkungan fisik hotel, dan aktivitas-aktivitas lainnya.

2. Fungsi dan Peranan Hotel

Fungsi utama dari hotel adalah sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan tamu (wisatawan atau pelancong) sebagai tempat tinggal sementara selama jauh dari tempat asalnya. Pada umumnya kebutuhan utama para tamu dalam hotel adalah istirahat, tidur, mandi, makan, minum, hiburan dan lain-lain. Namun dengan perkembangan dan kemajuan hotel sekarang ini, fungsi hotel bukan saja sebagai tempat menginap atau istirahat bagi para tamu, namun fungsinya bertambah sebagai tujuan konferensi, seminar, lokakarya, musyawarah nasional dan kegiatan lainnya semacam itu yang tentunya menyediakan sarana dan prasarana yang lengkap.

Dengan demikian fungsi hotel sebagai suatu sarana komersial berfungsi bukan hanya untuk menginap, beristirahat, makan dan minum tetapi juga sebagai tempat melangsungkan berbagai macam kegiatan sesuai dengan tujuan pasar hotel tersebut. Dalam menunjang pembangunan negara, usaha perhotelan memiliki peran antara lain:

- a) Meningkatkan industri rakyat

Hotel banyak memakai barang-barang yang diproduksi oleh industri rakyat, seperti meubel, bahan pakaian, makanan, minuman dan lain sebagainya.

- b) Menciptakan lapangan kerja
- c) Membantu usaha pendidikan dan latihan
- d) Meningkatkan pendapatan daerah dan negara
- e) Meningkatkan devisa negara
- f) Meningkatkan hubungan antar bangsa.

3. Kewenangan Walikota dalam Pembangunan Hotel

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.¹⁹

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut

¹⁹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013. hal 71

sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.²⁰

Definisi Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 angka 2 UU Nomor 32 Tahun 2004 “Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.”

Definisi Pemerintah Daerah Pasal 1 angka 3 UU Nomor 32 Tahun 2004 “Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Jadi, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Dalam Urusan pemerintahan skala kabupaten menurut Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 14 ayat 1 berbunyi Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.

²⁰ Ridwan HR. Op.Cit. hlm. 99.

- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum.
- e. penanganan bidang kesehatan.
- f. penyelenggaraan pendidikan.
- g. penanggulangan masalah sosial.
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan.
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
- j. pengendalian lingkungan hidup.
- k. pelayanan pertanahan.
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan.
- n. pelayanan administrasi penanaman modal.
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kewenangan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan. Indikator untuk menentukan serta menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan tersebut berjalan dengan baik, dapat diukur dari 3 tiga indikasi berikut²¹ :

²¹ <http://www.maolioka.com/2016/10/kewenangan-pemerintah-daerah-dalam.html> diakses pada tanggal 15 Maret 2017 pukul 13:18

- a. Terjaminnya keseimbangan pembangunan di wilayah Indonesia, baik berskala lokal maupun nasional.
- b. Terjangkaunya pelayanan pemerintah bagi seluruh penduduk Indonesia secara adil dan merata.
- c. Tersedianya pelayanan pemerintah yang lebih efektif dan efisien.

Pada Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 tahun 2016 tentang penyelenggaraan perizinan pada pemerintah kota Yogyakarta terkait pembanguna hotel telah menyebutkan pada pasal 1 ayat “Pendelegasian izin adalah pelimpahan wewenang dalam pemberian izin dari Walikota kepada pejabat yang ditunjuk di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta beserta tanggungjawabnya”. Selanjutnya pada Pasal 2

Ruang lingkup penyelenggaraan perizinan di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta meliputi:

- a. jenis perizinan;
- b. penyelenggaraan perizinan;
- c. prosedur penyelenggaraan perizinan;
- d. persyaratan perizinan;
- e. penerbitan dan penolakan;
- f. jangka waktu proses perizinan;
- g. pembatalan dan pencabutan;
- h. duplikat dan legalisasi; dan
- i. pengawasan dan pembinaan.

4. Pengertian Perizinan Bangunan

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung Izin Mendirikan Bangunan Pasal 57 ayat 1 “Setiap orang atau Badan yang akan membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan merawat bangunan gedung wajib terlebih dahulu memiliki izin mendirikan bangunan (IMB) dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk”. Izin mendirikan bangunan merupakan salah satu bentuk izin yang memiliki cara yang berbeda dengan pengajuan bentuk izin yang lain. Izin mendirikan bangunan sangat vital dalam setiap pendirian bangunan, karena tanpa adanya izin mendirikan bangunan tidak mungkin dapat mendirikan bangunan.

Izin Mendirikan Bangunan adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada pemilik gedung untuk membangun, mengubah, memperluas, mengurangi dan atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku.²²

Kegiatan yang mengakibatkan gangguan atau perubahan lingkungan disekitarnya memerlukan berbagai izin dari pemerintah daerah setempat. Kegiatan tersebut berupa pembangunan yang memerlukan izin. Maka pemerintah daerah mempunyai fungsi dalam pemberian perizinan bangunan. Dalam fungsinya demikian pemerintah daerah berkepentingan terhadap izin-izin bangunan, perizinan bangunan diberikan agar tidak terjadi kekacau-

²² Marihot Pahala Siahaa, 2008, *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 22

balauan dalam penataan ruang kota dan merupakan bentuk pengendalian bangunan ruang kota.²³

Adapun yang dimaksud dengan Bangun-bangunan adalah setiap hasil pekerjaan manusia yang tersusun, terletak pada tanah atau tertumpu pada batu-batu landasan secara langsung atau tidak langsung. Sedangkan, yang dimaksud dengan Mendirikan Bangun-bangunan adalah pekerjaan mengadakan bangun-bangunan seluruhnya atau sebagian, termasuk pekerjaan menggali, menimbun atau meratakan tanah yang berhubungan dengan pekerjaan mengadakan bangun-bangunan itu.

Istilah lain yang terkait dengan pengertian IMB di atas antara lain :²⁴

- a. Mengubah bangun-bangunan, yaitu pekerjaan mengganti atau menambah bagian bangun-bangunan yang ada termasuk pekerjaan membongkar yang berhubungan dengan pekerjaan mengganti bagian bangun-bangunan tersebut.
- b. Memperbaiki bangun-bangunan, adalah pekerjaan memperbaiki sebagian bangun-bangunan dengan bahan bangunan yang sama atau sejenis sehingga tidak terdapat perubahan struktur maupun konstruksi;
- c. Membongkar bangun-bangunan, yaitu pekerjaan pembongkaran bangun-bangunan sebagian atau seluruhnya, untuk dibangun kembali dengan fungsi yang lain atau sama.

²³ Adrian Sutedi, 2010, *Op Cit*, hlm.222.

²⁴ <http://kemalasan-kemalasan.blogspot.co.id/2010/07/pelayanan-pengurusan-izin-mendirikan.html>, Pkl 12:42 wib

5. Dasar Hukum IMB

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Sebagian kegiatannya yang berupa pengumpulan data fisik tanah yang haknya didaftar, dapat ditugaskan kepada swasta. Tetapi untuk memperoleh kekuatan hukum, hasilnya memerlukan pengesahan pejabat yang berwenang karena akan digunakan sebagai data bukti.

Untuk masalah izin mendirikan bangunan di Kota Yogyakarta dasar hukumnya terdiri dari:

- a. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- b. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah
- e. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung
- f. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029
- g. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

6. Fungsi dan Tujuan IMB

Pembanguna fisik kota yang dilaksanakan oleh pemerintah dan warga masyarakat kota umumnya adalah bertujuan untuk mewujudkan lingkungan kota yang aman, tertib, dan lancar. Agar pelaksanaan dapat teratur dan terarah sesuai dengan tujuan, maka setiap kegiatan mendirikan bangunan harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang. Dengan demikian, maka fungsi izin mendirikan bangunan adalah:

- a. Alat pengatur penyelenggara bangunan pada tahap perencanaan, pelaksanaan pembangunan maupun terhadap pemanfaatan ruang, agar bangunan yang dibangun dapat memenuhi penyelenggaraan teknis yang berlaku.
- b. Sebagai pengendali terhadap penyelenggara pembangunan, sehingga dapat tercipta lingkungan pemukiman yang aman, seimbang dan selaras dengan pola penggunaan lahan.

Tujuan IMB sebagai berikut:

- a. Untuk tujuan penataan bangunan yang sesuai dengan tata kota
- b. Untuk pengawasan dan pengendalian setiap pelaksanaan pembangunan fisik agar tercipta ketertiban serta memberikan pedoman tata pelaksanaan pendirian, pembongkaran dan perubahan bangunan.
- c. Untuk menciptakan tata kehidupan masyarakat yang aman, tertib dan sehat melalui perwujudan lahan yang serasi dan seimbang dengan kebutuhan dan kemampuan daya dukung lingkungan dan

perkembangan daerah dalam rangka perwujudan keserasian lingkungan hidup

- d. Untuk mengatur dan menertibkan pembangunan, sehingga akan menimbulkan keserasian antara bangunan dan lingkungan disekitarnya, dengan demikian dapat terwujud tertib pembangunan fisik yang sehat terarah serta untuk memberikan bimbingan dan pengawasan yang efektif atas kegiatan pembangunan.
- e. Agar setiap pembangunan yang didirikan dapat memenuhi persyaratan teknis atau persyaratan administrasi.

7. Implementasi Kebijakan

Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu kebijakan.

Studi implementasi kebijakan publik baru mulai diperhatikan oleh para ahli administrasi negara di Amerika Serikat dan Inggris pada awal 1970-an karena belum berhasilnya berbagai kebijakan pemerintah dalam mewujudkan reformasi kehidupan sosial.

Menurut Grindle, implementasi kebijakan sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang

berkepentingan berusaha sedapat mungkin mempengaruhinya. Melihat bahwa implementasi kebijaksanaan sarat dengan kepentingan politik karena yang membuat kebijakan adalah eksekutif dan legislatif kedua lembaga ini adalah lembaga politik tentulah kebijakan tersebut tidak terlepas dengan kepentingan politik atau kekuasaan.

Implementasi suatu kebijakan publik terdapat faktor-faktor yang mempengaruhinya, dimana Van Meter dan Van Horn mengatakan implementasi kebijakan amat dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut :

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan.
- b. Sumber-sumber Kebijakan.
- c. Ciri-ciri atau sifat Badan/ instansi pelaksana.
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan .
- e. Sikap para pelaksana.
- f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Menurut Ripley dan Franklin dalam teori implementasinya menyebutkan beberapa variabel untuk melihat suatu kebijakan berhasil atau tidak pelaksanaannya. Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku. Perspektif pertama (*compliance perspective*) memahami keberhasilan implementasi dalam arti sempit yaitu sebagai kepatuhan para implementor dalam

melaksanakan kebijakan yang tertuang dalam dokumen kebijakan (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, atau program).²⁵

Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi, bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah- masalah yang dihadapi;. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki., bahwa keberhasilan suatu implementasi mengacu dan mengarah pada implementasi/pelaksanaan dan dampaknya (manfaat) yang dikehendaki dari semua program-program yang dikehendaki.

²⁵ Haedar Akib, Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010, *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa dan Bagaimana*.