

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hotel

1. Pengertian Hotel

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, Hotel adalah sebuah kata benda yang memiliki bangunan berkamar banyak yang disewakan sebagai tempat untuk menginap dan tempat makan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, bentuk akomodasi yang dikelola komersial, disediakan untuk setiap orang untuk mendapat pelayanan, penginapan, makan dan minum.¹

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 tau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama kecuali untuk pertokoan dan perkantoran.

Hotel adalah suatu jenis usaha akomodasi yang menyediakan fasilitas kamar untuk menginap dengan perhitungan pembayaran harian serta menyediakan berbagai jenis fasilitas pelayanan, seperti fasilitas penyediaan makanan dan minuman, fasilitas konvensi dan

¹ Anonim, “Definisi Hotel menurut Buku Kamus”, <https://hotelbaik.com/definisi-hotel-menurut-para-ahli-dan-buku-terbaru/> diakses pada hari Rabu 15 November 2017 jam 21:00 WIB

pameran, fasilitas rekreasi dan hiburan, fasilitas olahraga dan kebugaran, fasilitas jasa layanan bisnis dan perkantoran, fasilitas jasa layanan keuangan, fasilitas perbelanjaan, serta pengembangan fasilitas penunjang lainnya yang diperlukan untuk aktivitas tamu dan pengunjung.²

Hotel merupakan usaha penyediaan akomodasi yang paling utama sebagaimana yang dikemukakan oleh R.G. Soekadijo bahwa diantara bermacam-macam bentuk jasa kepariwisataan yang terpenting dan terlengkap sering disebut hotel.³

Dikatakan terpenting dan terlengkap karena pada hotel menyediakan fasilitas terlengkap untuk konsumen, fasilitas itu meliputi:

- a. Tempat untuk istirahat dan kamar tidur
- b. Ruangan untuk makan dan minum
- c. Toilet dan kamar mandi
- d. Fasilitas untuk bersantai seperti: kolam renang dan *amusement centre*
- e. Pelayanan umum untuk memenuhi segala macam kebutuhan para tamu, seperti: fasilitas telekomunikasi, fasilitas cendera mata dan fasilitas penjualan tiket perjalanan.

² Anak Suryo, 2008, *Tata Cara Mengurus Izin Usaha*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta hal. 22

³ Nengah Juliana, 2004, *Kontrak Manajemen Hotel Jaringan Internasional*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 43.

Definisi hotel secara umum adalah Badan Usaha akomodasi atau perusahaan yang menyediakan pelayanan bagi masyarakat dengan fasilitas jasa penginapan, penyedia makanan dan minuman, jasa layanan kamar, serta jasa pencucian pakaian. Fasilitas ini diperuntukan bagi orang yang bermalam di hotel tersebut atau mereka yang hanya menggunakan fasilitas tertentu yang dimiliki hotel tersebut.⁴

Beberapa definisi hotel menurut pendapat Ahli sebagai berikut:⁵

- a. Endar Sri mengatakan hotel adalah sebuah bangunan yang didirikan dan dikelola dengan tujuan komersil dengan jalan menyediakan fasilitas penginapan untuk masyarakat umum dengan rincian fasilitas seperti jasa penginapan, jasa pelayanan barang bawaan, jasa penyedia makanan dan minuman, jasa fasilitas perabot dan hiasan, serta jasa pencucian pakaian.
- b. Lawson, hotel adalah sarana tempat tinggal yang dapat dimanfaatkan oleh para wisatawan dengan beberapa fasilitas pelayanan seperti jasa kamar, jasa penyedia makanan dan

⁴ Anonim, "Pengertian Hotel dan Definisi Hotel", <http://jenishotel.info/pengertian-hotel> diakses hari Rabu tanggal 15 November 2017 jam 22:12 WIB

⁵ Anonim, "Pengertian Hotel dan Karakteristiknya", <https://pengertiandefinisi.com/pengertian-hotel-dan-karakteristiknya/> diakses pada hari Rabu 15 November 2017 jam 22.22 WIB

minuman, serta jasa akomodasi lainnya, dengan syarat berupa imbalan ataupun pembayaran.

Undang-Undang Nomer 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menjelaskan peran hotel adalah salah satu usaha penyedia akomodasi yang memberikan layanan penginapan dalam tata kelola pariwisata selain villa, pondok wisata, bumi perkemahan, persinggahan caravan.

2. Sejarah Hotel

Sejarah perhotelan sebenarnya sejalan dengan peradaban manusia. Manusia selalu membutuhkan tempat dimana ia dapat berlindung. Terutama saat ia berpergian jauh dari tempat tinggalnya. Dunia perhotelan berkembang sejajar dengan kebutuhan manusia pada umumnya, penginapan yang tadinya hanya menyediakan tempat untuk menginap sekarang sudah berkembang dengan fasilitas penyedia makanan, karaoke, ruang pertemuan, kolam renang, dan lain-lain. Dari hal tersebut kebutuhan lahan pun semakin meningkat⁶

Sejarah perkembangan perhotelan di Indonesia belum banyak diketahui dan belum banyak buku yang mengungkapkan persoalan ini. Indonesia dikenal di dunia pariwisata sejak sebelum Perang Dunia ke I, tetapi jumlah wisatawan yang berkunjung masih sedikit. Seiring dengan perkembangan kedatangan wisatawan asing

⁶ Oka, 1983, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Angkasa, Bandung. Hal 12

ke Indonesia memerlukan sarana akomodasi pariwisata yang memadai, maka semasa penjajahan kolonial Belanda, mulai berkembang hotel-hotel di Indonesia.

Buku Pariwisata Indonesia dari masa ke masa tercatat hotel-hotel yang sudah hadir pada saat itu antara lain:

- a. Jakarta, dibangun Hotel Des Indes, Hotel Der Nederlanden, Hotel Royal dan Hotel Rijswijk.
- b. Surabaya, berdiri Hotel Sarkies dan Hotel Oranje
- c. Semarang, berdiri Hotel Du Pavillion.
- d. Malang, Palace Hotel.
- e. Solo, Slier Hotel.
- f. Yogyakarta, Grand Hotel (sekarang Hotel Garuda)
- g. Bandung, Hotel Savoy Homann, Hotel Preanger dan Pension Van Hangel (kini Hotel Panghegar)
- h. Bogor, Hotel Salak.
- i. Medan, Hotel de Boer dan Hotel Astoria.
- j. Makassar, Grand Hotel dan Staat Hotel.

Hotel-hotel tersebut masih beroperasi hingga sekarang, ada yang menjadi *Herritage Hotel* ada pula yang sudah direnovasi menjadi lebih baik dan ada juga yang telah di bangun kembali secara total sehingga tidak lagi menyerupai bentuk aslinya, seperti Hotel Des Indes. Tahun 1960 hotel ini diambil alih oleh Pemerintah Indonesia dan berganti nama menjadi Hotel Duta Indonesia. Pada tahun 1971

bangunan hotel ini dibongkar untuk didirikan pertokoan Duta Merlin.

Setelah periode pemerintahan Orde Baru, pembangunan dan kehadiran hotel di Indonesia jauh berkembang pesat. Terutama setelah masuknya beberapa *chains 'management'* hotel international yang banyak merambah ke kota-kota besar di Indonesia. Seiring dengan tumbuhnya dunia Pariwisata Indonesia, sejarah hotel di Indonesia pun turut andil menyukseskannya. Keberadaan hotel tentu saja sangat dibutuhkan dalam industri pariwisata dan perhotelan. Industri pariwisata Indonesia makin menanjak saat kepariwisataan di Bali mulai mendapatkan perhatian serius. Pada tahun 1963, dibangun Hotel *Bali Beach*, kemudian dalam tiga tahun berikutnya menyusul diresmikannya Pelabuhan Udara Ngurah Rai sebagai pelabuhan internasional. Kota Malang Jawa Timur mempunyai objek wisata potensial seperti Batu Malang, dengan kontur daerah yang berbukit, perkebunan apel dan Selekt, sebuah objek wisata yang berhasil mengembangkan tulip. Kota berhawa sejuk yang berjarak 90 km di sebelah selatan Kota Surabaya ini, mulai tumbuh dan membenahi berbagai fasilitas serta sarana dan prasarana pendukung. Pemerintah Kota Malang tetap mempertahankan berbagai bentuk yang dibangun pada zaman kolonial Belanda. Sebagai contoh, Hotel Pelangi, tergolong salah satu hotel tertua di kota yang kita kenal juga dengan sebutan Kota

Pelajar itu. Hingga sekarang, hotel yang berlokasi di bilangan Jalan Merdeka ini, tetap menjadi hotel yang layak huni bagi pelancong.

Perkembangan perhotelan di Kota Bandung diwarnai dengan beragam usaha, mulai dari distro, kuliner, kafe, *home industry*, dan *factory outlet*. Sehingga bisnis hotel di Bandung ikut terdongkrak. Berbagai kelas hotel, dari kelas melati hingga berbintang, dari harga yang murah hingga harga yang mahal, dapat ditemui dengan mudah di dekat pusat keramaian atau di seputar obyek wisata.⁷

Perkembangan perhotelan juga ditandai dengan hadirnya hotel Syariah yang terdapat di sejumlah kota besar di Indonesia. Pengertian Hotel Syariah adalah hotel yang menerapkan syariah Islam ke dalam kegiatan operasional hotel. Kesyarifan hotel ditonjolkan oleh manajemen dengan memunculkan motto, logo, ornamen interior, fasilitas kamar, fasilitas hotel maupun seragam atau pakaian yang dikenakan para karyawan hotel⁸

1. Fungsi dan Peranan Hotel

Fungsi utama dari hotel adalah sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan tamu sebagai tempat tinggal sementara

⁷ Agung Gita Subakti “Sejarah Perkembangan Hotel di Indonesia”, <https://hotel-management.binus.ac.id/2016/08/01/sejarah-perkembangan-hotel-di-indonesia/> diakses pada tanggal 6 Desember 2017 pukul 17.00 WIB

⁸ Widyarini, 2013, *Pengelolaan Hotel Syariah di Yogyakarta*, Jurnal Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, Vol. VIII, No.1, hal 1

selama jauh dari tempat asalnya. Pada umumnya kebutuhan utama para tamu dalam hotel adalah istirahat, tidur, mandi, makan, minum, hiburan dan lain-lain. 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 lain yang tentunya menyediakan sarana dan prasarana yang lengkap. Dalam menunjang pembangunan negara usaha perhotelan memiliki peran antara lain:

a) Meningkatkan industri rakyat

Hotel banyak menggunakan 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

4. Kewenangan Bupati dalam Pembangunan Hotel

Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seseorang pejabat atau institusi menurut

ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, sehingga kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek mengatakan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁹

H. D Stout berpendapat bahwa 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 di dalam hubungan hukum publik.¹⁰

Definisi Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 angka (2) UU Nomor 32 Tahun 2014 ialah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip

⁹ Ridwan HR., 2013, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta hlm 99.

¹⁰ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 71

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945

Definisi Pemerintah Daerah Pasal 1 Angka (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”

Dapat disimpulkan, 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.

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
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman 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. Penyelenggara pelayanan dasar lainnya
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kewenangan pemerintahan 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 tiga (3) indikasi sebagai berikut¹¹:

- 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.

5. Klasifikasi dan Jenis Hotel

Kriteria klasifikasi hotel di Indonesia secara resmi terdapat pada peraturan Pemerintah, yaitu SK: Kep-22/U/VI/78 oleh Dirjen Pariwisata. Klasifikasi hotel ditinjau berdasarkan beberapa faktor, yaitu:

1) Hotel berdasarkan harga jual (sewa)

Klasifikasi hotel berdasarkan sistem penjualan harga kamar, di mana harga kamar yang dijual hanya harga kamar saja atau merupakan sistem paket, yaitu:

- a) *European plan hotel*: hotel dengan biaya untuk harga kamar saja.

¹¹Rozak, "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah", <https://maolioka.com/2016/10/kewenangan-pemerintah-daerah-dalam.html?m=1> diakses Senin Tanggal 29 Januari 2018 jam 7.22 WIB

b) *American plan hotel*: hotel dengan perencanaan biaya termasuk harga kamar dan harga makan, terbagi dua yaitu:

a. *Full American plan* (FAP):
harga kamar termasuk tiga kali makan sehari (sarapan, makan siang dan makan malam)

b. *Modified American plan* (MAP): harga kamar termasuk dua kali makan sehari, yaitu:
Kamar + makan pagi + makan siang
Kamar + makan pagi + makan malam

c) *Continental plan hotel*: hotel dengan perencanaan harga kamar sudah termasuk dengan *continental breakfast*

d) *Bermuda plan hotel* : hotel dengan perencanaan harga kamar yang sudah termasuk dengan *American breakfast*.

2) Hotel berdasarkan ukuran

Klasifikasi hotel berdasarkan ukuran meliputi:

- a) *Small hotel*: hotel kecil dengan jumlah kamar di bawah 150 kamar
- b) *Medium hotel*: hotel sedang, yang terdiri dari 2 jenis, yaitu:
- c) *Average hotel*: jumlah kamar antara 150 sampai 299 kamar
- d) *Above hotel*: jumlah kamar antara 300 sampai 600 kamar
- e) *Large hotel*: hotel besar dengan jumlah kamar minimal 600 kamar

3) Hotel berdasarkan tipe tamu hotel

Klasifikasi hotel berdasarkan asal usul dan latar belakang tamu yang menginap:

- a) *Family hotel*: hotel untuk tamu yang menginap bersama keluarga
- b) *Business hotel*: hotel untuk tamu berupa para pengusaha
- c) *Tourist hotel*: hotel untuk tamu yang menginap berupa wisatawan, baik domestic maupun luar negeri.

- d) *Transit hotel*: hotel untuk tamu yang transit (singgah sementara)
- e) *Cure hotel* : Hotel untuk tamu yang menginap dalam proses pengobatan atau penyembuhan penyakit

4) Hotel berdasarkan lama tamu menginap

Klasifikasi hotel berdasarkan lamanya tamu menginap, yaitu:

- 1. *Transit hotel*: hotel dengan lama tinggal tamu rata-rata semalam
- 2. *Semi residential hotel*: hotel dengan lama tinggal tamu lebih dari satu hari tetapi tetap dalam jangka waktu pendek berkisar dua minggu hingga satu bulan
- 3. *Residential hotel*: hotel dengan lama tinggal tamu cukup lama, berkisar paling sedikit satu bulan

5) Hotel berdasarkan lokasi

1. Klasifikasi hotel berdasarkan lokasi, yaitu:

- a. *City hotel*: hotel yang terletak di dalam kota, di mana sebagian besar yang menginap melakukan kegiatan bisnis
- b. *Urban hotel*: hotel yang terletak di dekat kota
- c. *Suburb hotel*: hotel yang terletak di pinggiran kota
- d. *Resort hotel*: hotel yang terletak di daerah wisata, di mana sebagian besar tamu yang menginap tidak

melakukan usaha. Hotel resort berdasarkan lokasinya dibagi atas:

- a) *Mountain hotel*: hotel yang berada di pegunungan
- b) *Beach hotel*: hotel yang berada di pinggir pantai
- c) *Lake hotel*: hotel yang berada di tepi danau
- d) *Hill hotel* : hotel yang berada di puncak bukit
- e) *Forest hotel*: hotel yang berada di kawasan hutan lindung
- f) *Airport hotel*: hotel yang terletak di daerah pelabuhan udara

6) Jumlah kamar dan persyaratannya

Berdasarkan jumlah bintang yang dimiliki, jumlah persyaratan kamar dan lainnya yaitu:

1. Hotel bintang satu (*):

Jumlah kamar standar, minimal 15 kamar kamar mandi di dalam luas kamar standar, minimum 20 m²

2. Hotel bintang dua (**):

Jumlah kamar standar, minimal 20 kamar kamar suite, minimum 1 kamar, kamar mandi di dalam, luas kamar standar, minimum 22 m², luas kamar suite, minimum 44 m²

3. Hotel bintang tiga (***):

Jumlah kamar standar, minimal 30 kamar, kamar suite, minimum 2 kamar, kamar mandi di dalam, luas kamar standar, minimum 24 m², luas kamar suite, minimum 48 m²

4. Hotel bintang empat (****):

Jumlah kamar standar, minimal 50 kamar, kamar suite, minimum 3 kamar, kamar mandi di dalam, luas kamar standar, minimum 24 m², luas kamar suite, minimum 48 m²

5. Hotel bintang lima (*****):

Jumlah kamar standar, minimal 100 kamar, kamar suite, minimum 4 kamar, kamar mandi di dalam, luas kamar standar, minimum 26 m², luas kamar suite, minimum 52 m².¹²

B. Perizinan

1. Pengertian Izin

Perizinan tidak lahir dengan sendirinya secara langsung, namun harus ditopang oleh wewenang yang telah diberikan kepada pejabat publik (Pemerintah sebagai pelaksana undang-undang/*chief executive*). Pada akhirnya pemberian izin oleh pemerintah kepada orang atau individu dan Badan Hukum

¹² Tata Hernandes, “Klasifikasi dan Jenis Hotel di Indonesia Secara Resmi”, <http://www.arsigraf.com/2017/03/klasifikasi-dan-jenis-hotel-di.html> diakses pada tanggal 6 Desember 2017 pukul 17.46 WIB

dilaksanakan melalui surat keputusan atau ketetapan yang selanjutnya menjadi ranah hukum administrasi negara.¹³

Izin merupakan salah satu instrumen yuridis yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Dalam arti luas, Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.¹⁴

Dalam arti sempit, Izin adalah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Penolakan izin hanya dilakukan jika kriteria yang ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau bila karena suatu alasan tidak mungkin memberikan izin kepada semua yang memenuhi kriteria.

Beberapa definisi izin menurut para pakar :¹⁵

¹³ Damang, "Pengertian Perizinan", <http://negarahukum.com/hukum/pengertian-perizinan.html> diakses pada tanggal 27 Oktober 2017 pukul 13.06 WIB

¹⁴ J.B Ten Berge J.M,1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, hal 5.

¹⁵ Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal 207

Ateng Syafruddin mengatakan bahwa:

Izin bertujuan menghilangkan halangan, hal ini dilarang menjadi boleh, atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.

Sjachran Basah mengatakan bahwa:

Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur yang telah ditetapkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan mengatakan bahwa:

Izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.

Utrecht berpendapat bahwa:

Bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan pemohon untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ada izin jika norma larangan umum dikaitkan dengan norma umum yang memberikan pada suatu organ pemerintahan wewenang untuk menggantikan larangan itu dengan persetujuan dalam suatu bentuk tertentu.¹⁶

Jika kita kaitkan izin dengan hukum administrasi negara maka akan saling berkaitan karena izin merupakan produk yang dikeluarkan oleh pemerintah ialah pelaku hukum administrasi negara sementara pengguna izin tersebut adalah masyarakat luas.

Muchsan berpendapat Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai struktur kefungisian administrasi negara, dengan demikian hukum administrasi negara dibedakan menjadi dua jenis¹⁷

- a. Sebagai HAN, hukum yang mengenai operasi dan pengendalian kekuasaan administrasi terhadap penguasa-penguasa administrasi.

¹⁶ Philipus M. Hadjon, 1997, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm 141.

¹⁷ Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 12-13

b. Sebagai hukum buatan administrasi, maka HAN merupakan hukum yang menjadi pedoman penyelenggaraan undang-undang.

S. Prajudi Admosudirjo mengatakan bahwa HAN *heterogen* adalah hukum yang mengatur seluk beluk administrasi negara (wewenang, organisasi administrasi negara, aktivitas-aktivitas negara, personil, keuangan material, dan peradilan administrasi) Sedangkan HAN *otonom* adalah 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 dapat kita ketahui bahwa seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintah, khususnya dalam ajaran *welfare state*, yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk wewenang dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam administrasi negara, disamping dibuat oleh lembaga legislatif, juga terdapat peraturan yang dibuat secara mandiri oleh administrasi negara.¹⁸ Semakin luas cakupan tugas pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan sangat dimungkinkan

¹⁸ Ridwan HR, 2006, Hukum Administrasi Negara, PT Rajawali Press, Jakarta, hlm 35.

bagi administrasi negara membuat peraturan yang digunakan sebagai pedoman untuk penyelenggaraan tugas-tugasnya tersebut.

Hukum Administrasi Negara mencakup hal-hal diantaranya:¹⁹

- a. Sarana 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 pada pengaruh konsep negara hukum modern yaitu *welfare state* yang selama ini dijadikan sebagai pedoman penyelenggara pemerintahan yang digunakan oleh pemerintah untuk mensejahterakan warga masyarakatnya.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Op, Cit* hlm 141

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 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. Prajudi Admosudirjo mengatakan perizinan tergolong pada bentuk keputusan positif yang bersifat menguntungkan. Ketetapan dalam bentuk apapun oleh pejabat pemerintah merupakan produk utama kegiatan aparatur administrasi negara. Oleh sebab itu, Perizinan di Indonesia merupakan bagian hukum administrasi negara. 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. Dilihat dari

fungsinya, perizinan ini terletak dalam hukum administrasi negara *otonom* yang berbentuk KTUN sebagaimana pendapat yang dijelaskan oleh Prajudi Admosudirjo.

Sjachran Basah mengatakan bahwa tidak mudah memberikan pengertian izin.²⁰ Pendapat tersebut sama dengan yang dikemukakan oleh Van Der Pot, sangat sukar memberikan definisi untuk menyatakan pengertian izin. Hal ini disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat kesesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berbeda terhadap objek yang didefiniskannya. Sulit memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi melainkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam.

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 algeme, 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.²¹

Izin adalah suatu penetapan dari suatu dispensasi dari suatu larangan undang-undang. Pada umumnya undang-undang yang bersangkutan berbunyi dilarang tanpa izin (melakukan) dan seterusnya selanjutnya

²⁰ Sjachran Basah, 1995, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan* di Fakultas Hukum Unair Surabaya, hlm 1-2.

²¹ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 198.

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.

Pengertian izin menurut S.F Marbun dan M. Mahfud MD adalah apabila perbuatan peraturan secara umum tidak melarang suatu perbuatan apabila dilaksanakan sesuai ketentuan-ketentuan yang berlaku perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.²²

2. Unsur – Unsur Perizinan

Terdapat beberapa unsur dalam perizinan, yaitu:²³

a) Instrumen Yuridis

Pemerintah bertugas menjaga ketertiban, keamanan, dan menciptakan kesejahteraan. Dalam rangka memenuhi hal tersebut Pemerintah diberikan kewenangan dalam bidang pengaturan, yang pada akhirnya membutuhkan instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa konkret individual dalam bentuk ketetapan. Ketetapan menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki seseorang untuk memperkenankan sesuatu yang

²² S.F Marbun & M. Mahfud MD, 1967, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 85

²³ Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembenahan*, Grafindo, Jakarta, Hal 25

sebelumnya tidak boleh. Hal ini izin merupakan instrument yuridis yang digunakan oleh Pemerintah untuk menghadapi dan mengatur peristiwa konkret.

Tugas dan wewenang pemerintah dalam negara hukum modern adalah menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*) tidak kalah pentingnya adalah mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*).²⁴ Wewenang dan tugas pemerintah untuk menjaga keamanan merupakan tugas dalam sebuah negara hukum. Dalam melaksanakan tugas tersebut pemerintah diberi wewenang dalam bidang pengaturan.

Pasal 18 ayat (3) huruf c UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa:

- a. Perizinan tersebut termasuk kewenangan Pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi
- b. Perizinan itu benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum
- c. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk

²⁴ Ridwan HR, Op.Cit, hlm 211.

menanggulangi dampak negatif dan pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiaya dari retribusi perizinan.

Fungsi pelayanan dan pengaturan oleh Pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan prinsip dari Negara Hukum. Pembuatan dan penerbitan ketetapan perizinan harus didasarkan kepada kewenangan yang dimiliki dan diatur melalui peraturan perundang – undangan. Tanpa dasar itu, perizinan menjadi tidak sah.

b) Organ Pemerintah

Organ Pemerintah merupakan organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

c) Peraturan Perundang- undangan

Pemerintah dapat memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin, hal tersebut secara tegas dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan tersebut. Marcus Lukman mengatakan bahwa 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 misalnya:

1. Kondisi-kondisi yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
2. Hal mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.
3. Konsekuensi yuridis yang memungkinkan timbul akibat pemberian atau penolakan permohonan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Prosedur yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah, serta pada saat ketetapan izin diberikan baik penerima ataupun penolaknya.²⁵

d) Peristiwa Konkret

Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu.

e) Prosedur dan Persyaratan

²⁵ Marcus Lukman, *Op.Cit*, hlm 189, dikutip oleh Ridwan HR, 2006, Hukum Administrasi Negara, PT Rajawali Pers, Jakarta, *Op.Cit*, hlm 213

Permohonan izin harus memenuhi prosedur tertentu yang ditentukan oleh Pemerintah, selaku pemberi izin. Biasanya persyaratan dan prosedur perizinan berbeda – beda bergantung pada jenis izin dan instansi pemberi izin. Pemohon harus memenuhi persyaratan- persyaratan yang ditentukan sepihak oleh pemerintah. Meskipun sepihak tidak dibenarkan pemerintah melakukan hal yang sewenang-wenang tanpa memperhatikan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar izin.²⁶

3. Fungsi Perizinan

Adapun mengenai fungsi perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari fungsi izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut: ²⁷

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu misalnya izin pembangunan.
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).

²⁶ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 215-216

²⁷ Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan,Op.cit*, Hal 30

- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen).
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (Izin penghuni di daerah padat penduduk).
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu)

4. Bentuk dan isi izin

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

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 organ berwenang dalam sistem perizinan organ yang 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, 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

Sebuah keputusan mengandung ketentuan, pembatasan dan syarat- syarat (*voorschriften beperkingen, en voorwaarden*) demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan adalah kewajiban-kewajiban yang dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan administratif pada izin banyak terdapat dalam praktek Hukum Administrasi Negara, contohnya dalam undang-undang gangguan ditunjuk ketentuan-ketentuan sebagai 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, 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 ditujukan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang diberitahukan pada pihak yang melanggar.

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 administrasi negara. Kaitannya dengan norma hukum maka sering kali dihubungkan dengan sanksi. Berikut ini ada beberapa macam sanksi administratif dalam hukum administrasi negara:²⁸

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:

- 1) Pihak yang berkepentingan tidak memenuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan perundang-undangan.
- 2) Pihak yang berkepentingan pada waktu itu mengajukan permohonan menggunakan data yang tidak benar atau lengkap.

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm 257-263

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.

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.

7. Tujuan Perizinan

Secara umum tujuan perizinan adalah pengendalian aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi

pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan baik yang berkepentingan ataupun pejabat yang berwenang.²⁹ 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 sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan. Dengan kata lain, motif-motif untuk menggunakan sistem perizinan dapat dirumuskan sebagai berikut.³⁰

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

²⁹ Andrian Sutedi, 2005, *Proses Pemberian Perizinan*, Griya Persada, Surabaya, Hal 195

³⁰ Muchsan, 1997, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm 23

- e. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas tertentu.

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

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.

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* atau melampaui batas kekuasaan.

Adapun tujuan Perizinan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu:

a. Dari sisi Pemerintah

Tujuan pemberian izin meliputi:

1) Untuk melaksanakan Peraturan

Apakah ketentuan – ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak, dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

2) Sebagai sumber pendapatan daerah

Dengan adanya permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah, karena setiap izin yang dikeluarkan, pemohon harus membayar retribusi lebih dahulu. Dampaknya semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi yang tujuan akhirnya adalah untuk biaya pembangunan.

b. Dari Sisi Masyarakat

Tujuan pemberian izin meliputi:

- 1) Untuk adanya kepastian hukum
- 2) Untuk adanya kepastian hak
- 3) Untuk mudahnya mendapatkan fasilitas.

Asas legalitas merupakan prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara – negara hukum kontinental. Dalam Hukum Administrasi Negara yang memiliki makna, “*Dat het bestuuraan de wet is onderworpen*” (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau “*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten* (Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang - undang).³¹

Penerapan asas legalitas, menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Di samping itu, menurut H.D. Stout, asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah.³²

³¹ Bachan Mustafa, 2010, *Sistem Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya, Bandung, Hal 91

³² Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal 91

Beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu: Efektivitas, artinya kegiatannya harus mengenai sasaran yang telah ditetapkan;³³

- a. Legimitasi, artinya kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan;
- b. Yuridikitas, adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas;
- c. Legalitas, syarat yang menyatakan bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas bila sesuatu dijalankan dengan keadaan darurat, maka kedaruratan itu wajib dibuktikan kemudian; jika kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan;
- d. Moralitas, salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat; moral dan etik umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi; perbuatan tidak senonoh, sikap kasar, kurang ajar, tidak sopan, kata – kata yang tidak pantas dan sebagainya wajib dihindarkan.

³³ Prajudi Atmosudirdjo, 2010, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintah*, Gramedia, Surabaya, Hal 96-97

- e. Efisiensi, wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi – tingginya
- f. Teknik dan Teknologi, wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang baik.

8. Pengertian Perizinan Bangunan

Izin Mendirikan Bangunan merupakan salah satu bentuk izin yang memiliki cara yang berbeda dengan pengajuan bentuk izin yang lain. Izin mendirikan bangunan sangat penting 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 gedung sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku.³⁴

Kegiatan yang mengakibatkan gangguan atau perubahan lingkungan disekitarnya memerlukan berbagai izin dari pemerintah daerah setempat. Kegiatan tersebut seperti pembangunan yang memerlukan izin. Maka pemerintah daerah mempunyai fungsi dalam pemberian perizinan bangunan. Pemerintah daerah berkepentingan terhadap izin-izin bangunan, perizinan bangunan

³⁴ Marihot Pahala Siahaan, 2008, *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.22

diberikan agar tidak terjadi kekacauan dalam penataan ruang kota dan bentuk pengendalian bangunan ruang kota.³⁵

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.

9. 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. Kegiatannya berupa pengumpulan data fisik tanah yang haknya didaftar, dapat ditugaskan pada swasta. Untuk memperoleh kekuatan hukum, memerlukan pengesahan pejabat yang berwenang karena digunakan sebagai data bukti.

10. Fungsi dan Tujuan IMB

Pembangunan fisik kota yang dilaksanakan oleh pemerintah dan warga masyarakat umumnya yaitu bertujuan untuk mewujudkan lingkungan yang aman, tertib, dan lancar. Kegiatan mendirikan bangunan harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang agar pelaksanaan dapat teratur dan terarah sesuai dengan tujuan. Fungsi izin mendirikan bangunan adalah:

³⁵ Adrian Sutedi, 2010, *Op.Cit*, hlm. 222

- 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 meliputi:

- 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 menerbitkan 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.

C. Izin sebagai sebuah *Beschikking* (Ketetapan Pemerintah)

Pengertian *Beschikking*

Beschikking kerap diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai surat keputusan, ketetapan, dan dalam undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Menurut W.F Prins³⁶, *Beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak di bidang Pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan Pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa. Utrecht³⁷, berpendapat bahwa *beschikking* adalah suatu perbuatan *public* bersegi satu (yang dilakukan oleh alat – alat Pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa).

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *beschikking* atau KTUN merupakan Penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara, yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang

³⁶ W.F. Prins & Kosim Adisoeputra, 1982, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, Hal 52.

³⁷ Y. Sri Pudyatmoko, *Op.Cit*, Hal 52.

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang/badan hukum perdata.

Izin sebagai *Beschikking* (Ketetapan/Keputusan Tata Usaha Negara)³⁸ Maksud dari adanya penetapan dalam bentuk tertulis ini menurut pandangan Pemerintah dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain untuk mempermudah dalam rangka pembuktian.

- a. Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.
- b. Izin kebanyakan dikeluarkan oleh badan atau jabatan Pemerintah, atau oleh badan atau jabatan lain di luar pemerintah, tetapi sebenarnya dalam lapangan pemerintah, yaitu mengeluarkan ketetapan/keputusan tata usaha negara.
- c. Keputusan tersebut berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara.
- d. Tindakan hukum tata usaha negara dimaksudkan untuk membedakannya dengan tindakan hukum perdata, tindakan hukum tata negara, dan tindakan hukum pidana sehingga dalam konteks ketentuan tersebut, aparatur pemerintah

³⁸ Y. Sri Pudyatmoko, *Op.Cit* ,Hal 59

mengeluarkan keputusan itu dalam kapasitasnya sebagai organ Pemerintah, bukan sebagai subjek hukum perdata yang melepaskan kewenangan publiknya, juga bukan sebagai pejabat negara.

Macam – macam *Beschikking*³⁹

Ada berbagai penggolongan yang kita jumpai dari pandangan para sarjana yang akan dikemukakan penggolongan dengan berdasarkan hal keputusan membebani dan menguntungkan. Keputusan pemerintah ada yang sifatnya membebani dan ada pula yang bersifat menguntungkan. Suatu keputusan dikatakan sebagai keputusan yang menguntungkan jika pihak yang dikenai keputusan itu akan mendapatkan satu atau lebih keuntungan. Dengan adanya keputusan itu, yang bersangkutan memperoleh keuntungan tertentu. Maka, Suatu keputusan dikatakan keputusan yang membebani apabila keputusan yang dimaksud menimbulkan beban atau kewajiban-kewajiban tertentu pada pihak yang dikenai. Apabila pihak yang menerbitkan keputusan (Pemerintah) dikatakan sebagai pihak pertama dan pihak yang dikenai keputusan sebagai pihak kedua. Sehingga, Izin dapat dikategorikan sebagai keputusan yang menguntungkan.

³⁹ Y Sri Pudyatmoko, *Op.cit*, Hal 61

Keputusan bersifat perorangan dan keputusan bersifat kebendaan

Keputusan pemerintah dapat digolongkan sebagai keputusan yang bersifat perorangan dan keputusan yang bersifat kebendaan. Keputusan dapat dikatakan bersifat perorangan jika penerbitannya didasarkan pada kualifikasi subjeknya. Keputusan dapat terbit bila kualifikasi subjek yang akan dikenai keputusan itu memenuhi syarat. Karena dasarnya adalah kualifikasi subjek yang bersangkutan maka keputusan itu juga berkaitan erat dengan pribadi subjek sehingga konsekuensi yuridisnya adalah keputusan tersebut tidak dapat di pindah tangan. Untuk keputusan yang bersifat kebendaan, lahirnya keputusan tidak didasarkan pada kualifikasi subjektif dari pihak yang dikenalnya.

Keputusan positif dan negatif

Utrecht berpendapat bahwa keputusan individual dengan istilah ketetapan. Ketetapan positif apabila menimbulkan hak dan/atau kewajiban bagi yang dikenalnya, setiap ketetapan yang menimbulkan keadaan hukum (*rechtssituatie*) yang baru dan membatalkan ketetapan yang lain. Suatu ketetapan yang baru dan membatalkan ketetapan yang lama adalah suatu ketetapan yang positif karena suatu keadaan hukum yang lama diganti oleh keadaan hukum yang baru, yaitu timbul karena ketetapan yang

lama dibatalkan. Suatu ketetapan yang negatif tidak mengadakan perubahan dalam suatu keadaan hukum tertentu yang ada.

D. Izin Usaha Pariwisata

Usaha Pariwisata merupakan kegiatan yang bertujuan menyelenggarakan jasa pariwisata, menyediakan atau mengusahakan obyek dan daya tarik wisata, usaha sarana pariwisata dan usaha lain yang terkait di bidang tersebut. Pengertian lain bahwa usaha jasa pariwisata adalah kegiatan usaha yang meliputi penyediaan jasa perencanaan, jasa pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata⁴⁰

Usaha perjalanan adalah kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur, menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan bagi seseorang atau sekelompok orang untuk melakukan perjalanan dengan tujuan utama untuk berwisata terdiri dari:

1. Jasa biro perjalanan wisata
2. Jasa agen perjalanan wisata
3. Jasa pramuwisata
4. Jasa konvensi, perjalanan intensif dan pameran
5. Jasa impresariat
6. Jasa konsultan pariwisata

⁴⁰ Putra Wiyasa, 2003, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Refika Aditama, Bandung, Hal 7.

7. Jasa informasi pariwisata⁴¹

Usaha di bidang kepariwisataan merupakan usaha yang terbuka bagi investor asing dan investor dalam negeri dilaksanakan berdasarkan peraturan yang berlaku.

Jenis dari penggolongan usaha jasa pariwisata meliputi:⁴²

1. Usaha penginapan remaja dan pondok wisata
2. Usaha rumah makan dan bar
3. Usaha Restaurant
4. Usaha rekreasi dan hiburan umum
5. Usaha Hotel dengan tanda bintang
6. Usaha hotel dengan tanda bunga melati
7. Usaha perjalanan; yang terdiri dari biro perjalanan dan agen perjalanan
8. Usaha wisata tirta
9. Usaha impresariat
10. Usaha jasa pertemuan, konvensi, perjalanan intensif dan pameran

⁴¹ Putra Wiyasa, 2003, *Op.Cit*, hal 9.

⁴² Nyoman S.Pendit, 2003, *Ilmu Pariwisata sebuah Pengantar Perdana*, Pradnya Paramita, Jakarta, Hal 32

11. Usaha Jasa konsultan pariwisata
12. Usaha kawasan pariwisata
13. Usaha objek pariwisata
14. Usaha jasa pramuwisata
15. Usaha mandala wisata
16. Usaha jasa informasi pariwisata dan
17. Usaha perkemahan

Izin pariwisata adalah gabungan dari pengertian izin dan usaha pariwisata yang dapat disimpulkan sebagai suatu aturan tindakan atau aturan tentang bagaimana suatu usaha jasa pariwisata dijalankan dan dilaksanakan.

E. Prosedur Penerbitan Perizinan

Terbitnya izin melalui serangkaian proses yang diawali dari permohonan, kemudian melalui serangkaian tahapan proses begitu panjang. Permohonan izin umumnya dilakukan secara tertulis dengan mengisi formulir yang telah disediakan oleh instansi yang berwenang mengeluarkan izin tersebut. Pada saat mengajukan permohonan izin, Pemohon diharapkan sudah memiliki pemahaman dan informasi yang memadai.

Permohonan yang telah diajukan dengan benar dan telah memenuhi persyaratan seperti persyaratan administrasi akan segera diproses.

Kadang diperlukan pengecekan ke lapangan untuk keperluan tertentu. Persyaratan administrasi seperti dokumen tertulis, gambar, grafik, dan denah yang dibawa pemohon pada saat mengajukan permohonan. Selain pengecekan di lapangan, masih dilakukan konfirmasi data pada saat izin dibuat. Hal tersebut dilakukan agar meminimalisir kesalahan yang tidak diinginkan. Pemohon diwajibkan memperoleh persetujuan dari warga sekitar. Seperti dalam permohonan izin gangguan. Sebelum permohonan tersebut diproses, Pemohon wajib meminta persetujuan dari warga yang dekat dari tempat yang dimohonkan izinya, yaitu 4 orang yang tinggal disebelah utara, timur, selatan dan barat. Hal tersebut dilakukan sebagai bentuk peran warga terhadap pengambilan keputusan dan menjadi bagian dari proses demokrasi yang terdapat asas keterbukaan.

Penyampaian izin dilakukan dengan berbagai cara. Contohnya, melalui penyampaian langsung atau terlebih dahulu melalui media dan melalui media pos.