

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

Perizinan merupakan instrumen kebijakan pemerintah atau pemerintah daerah untuk melakukan pengendalian atas eksternalitas negatif yang mungkin ditimbulkan oleh aktivitas sosial maupun ekonomi. Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Izin merupakan keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam pemerintahan sebagai konsekuensi dari jabatannya. Dalam perspektif hukum, penyelenggaraan perizinan berbasis pada teori negara hukum modern (negara hukum demokratis) yang merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (*rechtstaat*) dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

Pemerintah terlibat dalam kegiatan warga negara melalui izin. Dalam hal ini pemerintah mengarahkan warganya melalui instrumen yuridis berupa izin. Kadang kala kebijakan pemerintah untuk terlibat dalam kegiatan masyarakat, bahkan tidak berhenti pada satu tahap, melainkan melalui serangkaian kebijakan. Setelah izin diproses, masih dilakukan pengawasan, pemegang izin diwajibkan menyampaikan laporan secara berkala dan sebagainya. Pemerintah melakukan pengendalian terhadap kegiatan masyarakat dengan menggunakan instrumen

Izin pada umumnya dibuat melalui serangkaian proses dalam jangka waktu tertentu dan dikeluarkan oleh Pemerintah pada umumnya dibuat secara lisan. Sekalipun masa berlakunya tidak lama, seperti halnya izin keramaian, untuk dapat diterbitkannya sebuah izin perlu proses dan prosedur tertentu yang kadang kala tidak singkat. Diawali oleh pengajuan permohonan oleh pihak yang mempunyai kepentingan untuk melakukan kegiatan tertentu, disertai dengan pemenuhan persyaratan yang ditetapkan, kemudian diproses dengan mempertimbangkan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi termasuk kepentingan yang ada, sampai kemudian muncul izin. Didalam izin, biasanya tercantum nama organ pemerintah atau jabatan pemerintah yang berwenang. Organ pemerintah ini yang mempunyai kewenangan untuk penerbitan izin. Hal ini penting untuk dicantumkan didalam izin, mengingat izin sebagai suatu keputusan pemerintah. Harus jelas, organ pemerintah mana yang mengeluarkan izin tersebut. Apabila di kemudian hari ada persoalan yang berkaitan dengan penerbitan izin, misalnya menyangkut prosedurnya, isinya atau substansinya, dan kemudian dipersoalkan oleh pihak lain akan dapat diketahui siapa yang harus bertanggungjawab.

Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi negara. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warganya. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan



yang diberikan hak untuk dapat melakukan kegiatan yang identitasnya sering kali tercantum dengan jelas. Untuk jenis izin tertentu yang dapat dipindahtangankan, sudah dicantumkan kemungkinan untuk pemindahtanganan itu. Di samping identitas, pihak yang diberikan hak untuk melakukan kegiatan, disebutkan kegiatan apa yang diizinkan, apa batasannya, baik mengenai waktu, lokasi, volume, maupun hal-hal deskriptif lain yang menyangkut sesuatu yang bersifat obyektif. Dengan muatan yang demikian, izin tentu dapat digunakan sebagai pegangan oleh pihak pemegang izin serta pihak lain. Sekaligus memberikan kepastian baik mengenai siapa yang diizinkan, dapat dipindahtangankan kegiatan apa yang diizinkan dan sebagainya.

### 3. Sebagai Instrumen untuk Melindungi Kepentingan

Izin sebagai sebuah keputusan dapat digunakan untuk menjadi instrumen perlindungan kepentingan, baik itu kepentingan pemohon, kepentingan pemerintah, maupun kepentingan lain. Kiranya dapat dimengerti bahwa izin dapat digunakan untuk melindungi kepentingan pemegang izin karena untuk diizinkan melakukan kegiatan tertentu seringkali tidak terlepas dari kewajiban pemenuhan persyaratan yang di dalamnya termasuk serangkaian pengujian.

### 4. Sebagai Alat Bukti dalam Hal Ada Klaim

Sebagai sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan dijadikan sebagai dasar untuk melakukan kegiatan, izin dapat digunakan sebagai alat

pemerintah. Artinya, kalau menyangkut suatu kegiatan tertentu akan dapat dilihat dari siapa yang diizinkan, sejak kapan, untuk berapa lama, dilakukan dimana, dan seterusnya.

Apabila ada pihak lain yang mengklaim sebagai sebagai yang berhak untuk melakukan kegiatan yang sama maka dapat ditunjukkan adanya izin itu.

### 1. Pengertian Perizinan

Menurut Sjachran Basah, "Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan Peraturan Perundang-undangan."<sup>4</sup>

Namun Utrecht memberikan pengertian *vergunning* sebagai berikut:

*"Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja ditiadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (Vergunning)."*<sup>5</sup>

Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh

<sup>4</sup>*Op. cit.*, Sjachran Basah, Pencabutan ..., hlm. 3

<sup>5</sup>Utrecht, *Administrative Law*, Leiden, 1957, hlm. 187

suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.<sup>6</sup>

Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, "Izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan."<sup>7</sup> Berdasarkan apa yang dikatakan oleh Spelt dan ten Berge, dalam izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan. Artinya, kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian, pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.

Pendapat Spelt dan ten Berge tersebut agak berbeda dengan dengan pandangan Van der Pot, izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukannya perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan.<sup>8</sup> Menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal 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 oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan, disertai dengan

---

<sup>6</sup>Sutedi. Adrian, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010 hlm.168.

<sup>7</sup>N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, disunting Dr. Philipus M. Hadjon, SH, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, hlm. 2-3

<sup>8</sup>Van der Pot dalam Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, 1985, *Pengantar Hukum*

penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.<sup>9</sup>

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah, Izin merupakan dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Daerah atau Peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Pemberian pengertian izin tersebut menunjukkan adanya penekanan pada izin yang tertulis; yakni berbentuk dokumen, sehingga yang disebut sebagai izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan.

## **2. Fungsi Pemberian Izin**

Ketentuan tentang Perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Sebagai fungsi pengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh Pemerintah.

### **3. Tujuan Pemberian Izin**

Secara umum, tujuan dan fungsi dari Perizinan adalah untuk pengendalian daripada aktivitas Pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang. Selain itu, tujuan dari perizinan itu dapat dilihat dari dua sisi, yaitu:

#### **a. Dari Sisi Pemerintah**

Dari sisi Pemerintah bertujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut.

##### **1) Untuk melaksanakan peraturan**

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam prakteknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.

##### **2) Sebagai sumber Pendapatan Daerah**

Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan, pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya, yaitu untuk membiayai pembangunan.

#### **b. Dari Sisi Masyarakat**



- 1) Untuk adanya kepastian Hukum.
- 2) Untuk adanya kepastian hak.
- 3) Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas. Apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.

#### **4. Aspek Yuridis pada Izin**

Menurut Spelt dan ten Berge,<sup>10</sup> pada umumnya Sistem Izin terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin), dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin seperti:

##### **a. Larangan**

Larangan dan wewenang suatu organ pemerintahan dilakukan dengan memberikan izin harus ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Ini timbul dari asas legalitas dalam negara hukum demokratis, yang dalam hal ini pemerintahan (kekuasaan eksekutif) hanya memiliki wewenang-wewenang yang dengan tegas diberikan kepadanya dalam Undang-Undang Dasar atau undang-undang lain. Larangan itu merupakan sesuatu yang membebani warga, oleh karena itu pembebanan tersebut mesti mendapat persetujuan warga dengan mendasarkan peraturan perundang-undangan.

### **b. Persetujuan yang Merupakan Dasar Kekecualian (Izin)**

Izin muncul 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. Keputusan yang memberikan izin adalah suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan ini adalah keputusan sepihak dari suatu organ pemerintahan yang diberikan atas dasar wewenang ketatanegaraan atau ketatausahaan untuk menciptakan suatu keadaan yang konkret dan individual sehingga suatu hubungan hukum menetapkannya secara mengikat, membebaskannya, atau dalam kondisi tertentu suatu permohonan itu ditolak.

### **c. Ketentuan-Ketentuan yang Berhubungan dengan Izin**

Ketentuan-ketentuan adalah syarat-syarat yang menjadi dasar bagi organ pemerintahan dalam pemberian izin. Fakta bahwa dalam banyak hal, izin dikaitkan dengan syarat-syarat yang berhubungan erat dengan fungsi sistem perizinan sebagai salah satu instrumen (pengendalian) penguasa.<sup>11</sup>

## **5. Proses dan Prosedur Perizinan**

Proses dan prosedur perizinan dapat meliputi prosedur Pelayanan Perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan aparat/petugas. Dalam setiap tahapan pekerjaan tersebut, masing-masing pegawai dapat mengetahui peran masing-masing dalam

proses penyelesaian perizinan. Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh Pemerintah selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh Pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Dalam hal pelaksanaan Perizinan sangat mudah dijelaskan.

- a. Proses Perizinan membutuhkan adanya pengetahuan tidak hanya sebatas pada aspek legal dari proses perizinan, tetapi lebih jauh dari aspek tersebut. Misalnya untuk memberikan izin, pihak pelaksana juga harus mempertimbangkan dampak yang akan ditimbulkan dari izin tersebut baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.
- b. Proses Perizinan memerlukan dukungan keahlian aparatur tidak hanya dalam mengikuti tata urutan prosedurnya, tetapi hal-hal lain yang sangat mendukung kelancaran proses perizinan itu sendiri. Pengoptimalan penggunaan teknologi informasi, misalnya dianggap menjadi solusi yang sangat tepat untuk mengefisienkan prosedur perizinan. Dengan demikian, hampir disemua sektor perizinan dituntut untuk menggunakan sistem komputerisasi dan aparat yang tidak memiliki keahlian untuk mengoperasikan teknologi tersebut akan

- c. Proses Perizinan tidak terlepas dari interaksi antara pemohon dengan pemberi izin. Dalam interaksi tersebut terkadang muncul perilaku yang menyimpang baik yang dilakukan oleh aparatur maupun yang dipicu oleh kepentingan bisnis pelaku usaha sehingga aparatur pelaksana perizinan dituntut untuk memiliki perilaku yang positif dengan tidak memanfaatkan situasi demi kepentingan pribadi. Masih sangat sering dijumpai praktek-praktek yang tercela dalam proses perizinan seperti suap.

## **B. Tinjauan Umum tentang Obyek Wisata**

### **1. Pengertian Obyek Wisata**

Adapun pengertian Obyek Wisata yaitu, semua hal yang menarik untuk dilihat dan dirasakan oleh wisatawan yang disediakan atau bersumber pada alam saja. Mengenai pengertian obyek wisata, kita dapat melihat beberapa sumber acuan antara lain:

- a Peraturan Pemerintah No.24/1979 menjelaskan bahwa obyek wisata adalah: "perwujudan dari ciptaan manusia, tata hidup, seni budaya serta sejarah bangsa dan tempat keadaan alam yang mempunyai daya tarik untuk dikunjungi".
- b SK. MENPARPOSTEL No.KM. 98 / PW.102 / MPPT-87 menjelaskan bahwa obyek wisata adalah: "Tempat atau keadaan alam yang memiliki

mempunyai daya tarik dan diusahakan sebagai tempat yang dikunjungi wisatawan”.

Obyek Wisata adalah Segala sesuatu yang menjadi daya tarik bagi orang untuk mengunjungi suatu daerah tertentu yang menarik dan bernilai untuk dikunjungi dan dilihat. Segala sesuatu yang mempunyai daya tarik, keunikan, dan nilai yang tinggi, yang menjadi tujuan wisatawan untuk datang ke suatu daerah tertentu.

## **2. Syarat-Syarat Usaha Obyek Wisata**

Sebuah Obyek Wisata yang baik harus mendatangkan wisatawan sebanyak-banyaknya, menahan mereka dalam waktu yang cukup lama, dan memberikan kepuasan kepada wisatawan yang datang berkunjung. Untuk mencapai hasil tersebut harus ada syarat-syarat yang harus ada dalam suatu Obyek Wisata, antara lain: Kegiatan (act) dan Obyek (artifact) yang merupakan atraksi itu sendiri harus dalam keadaan baik. Karena Obyek Wisata itu disajikan di hadapan wisatawan, maka cara penyajiannya harus tepat. Obyek / atraksi wisata merupakan terminal dari mobilitas spasial dari suatu perjalanan. Oleh karena itu harus memenuhi semua determinan mobilitas spasial, yaitu akomodasi, transportasi, promosi, dan pemasaran. Keadaan di Obyek Wisata harus dapat menahan wisatawan cukup lama. Kesan yang diperoleh wisatawan waktu menyaksikan obyek wisata diusahakan supaya bertahan selama mungkin.

- a. Potensi yang mau dikembangkan.
- b. Kelembagaan.
- c. Adanya sarana dan prasarana pendukung.
- d. Telah dikunjungi oleh wisatawan.
- e. Bersifat Asli, Lokal, Unik, dan Indah.

### 3. Karakteristik Usaha Obyek Wisata

Diungkapkan oleh Yoeti (1985), ada tiga karakteristik utama dari Obyek Wisata yang harus diperhatikan dalam upaya pengembangan suatu Obyek Wisata tertentu agar dapat menarik dan dikunjungi oleh banyak wisatawan, diantaranya:

- a "*Something to see*", artinya daerah tersebut harus ada obyek atau atraksi wisata yang berbeda yang dimiliki oleh daerah lain. Dengan kata lain daerah tersebut harus memiliki daya tarik yang khusus dan unik.
- b "*Something to do*", artinya di daerah tersebut selain banyak yang dapat disaksikan, harus disediakan pula fasilitas rekreasi atau amusement yang dapat membuat wisatawan lebih nyaman dan betah untuk mengunjungi tempat itu.
- c "*Something to buy*", artinya di daerah tersebut harus ada fasilitas untuk berbelanja, terutama barang-barang souvenir dan kerajinan

#### 4. Jenis-Jenis Usaha Obyek Wisata

Seiring berkembangnya industri pariwisata, muncullah bermacam-macam jenis usaha Obyek Wisata yang mempunyai ciri tersendiri. Perkembangan ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dalam melakukan perjalanan wisata berdasarkan alasan dan tujuan yang berbeda-beda. Dibawah ini sedikit menjelaskan tentang jenis-jenis Obyek Wisata, antara lain:

##### a. Obyek Wisata Budaya

Perjalanan ke obyek wisata ini berdasarkan atas keinginan untuk memperluas pandangan hidup seseorang tentang pengetahuan budaya dengan cara mengadakan kunjungan ke daerah tertentu untuk melihat sekaligus mempelajari keadaan rakyat, seni, kebiasaan atau adat istiadat, dan cara hidup mereka yang tinggal di daerah tersebut.

##### b. Obyek Wisata Kesehatan

Perjalanan ke obyek wisata ini berdasarkan tujuan untuk menukar keadaan dan lingkungan tempat sehari-hari dimana pengunjung

Wisatawan yang ingin melakukan kunjungan ke obyek wisata ini biasanya mempunyai tujuan untuk berolahraga atau memang sengaja bermaksud untuk mengambil bagian aktif dalam pesta olahraga di suatu tempat atau negara tertentu.

d. Obyek Wisata Komersial

Kunjungan yang dilakukan ke obyek wisata ini semata-mata hanya bertujuan untuk mengunjungi pameran-pameran atau pekan raya yang bersifat komersial.

e. Obyek Wisata Politik

Kunjungan ke obyek wisata semacam ini bertujuan untuk mengambil bagian aktif dalam peristiwa kegiatan politik.

f. Obyek Wisata Pilgrim

Kunjungan wisata ke tempat ini sering dihubungkan dengan agama, sejarah, adat istiadat, kepercayaan wisatawan, dan biasanya mempunyai tujuan yang dihubungkan dengan niat atau hasrat sang wisatawan untuk memperoleh restu, kekuatan batin, keteguhan



g. Obyek Wisata Bahari

Kunjungan ke obyek wisata ini banyak dikaitkan dengan kegiatan yang berhubungan dengan air, seperti memancing, menyelam, berselancar, atau berkeliling melihat taman laut dengan pemandangan indah dibawah permukaan laut.

h. Obyek Wisata Kuliner

Menurut digilib.petra.ac.id Kunjungan ke obyek wisata ini dikaitkan dengan makanan dimana pengunjung ingin mencoba sekaligus menikmati makanan khas dari suatu daerah. Obyek pariwisata harus mempunyai prasarana dan sarana pariwisata mendukung. Berikut ini menjelaskan tentang prasarana dan sarana pariwisata:

1) Prasarana pariwisata

Yang dimaksud dengan prasarana pariwisata adalah:

a) Prasarana umum (General Infrastruktur) yaitu prasarana yang menyangkut kebutuhan umum bagi kelancaran dunia kepariwisataan, contohnya sistem penyediaan air bersih, pembangkit listrik, jaringan jalan raya dan jembatan, telekomunikasi, airport, pelabuhan laut, terminal, stasiun, dan lain-lain.

b)Kebutuhan masyarakat banyak ( Basic Needs Of Civilized

masyarakat banyak dan yang termasuk dalam kelompok ini adalah rumah sakit, apotik, Bank, ATM, pom bensin, kantor polisi, dan lain-lain.

## 2) Sarana Pariwisata

Sedangkan yang di maksud dengan sarana kepariwisataan adalah sebagai berikut:

### a) Sarana pokok Kepariwisataan

Fungsinya adalah menyediakan fasilitas pokok yang dapat memberikan pelayanan bagi kedatangan wisatawan. Sarana semacam ini harus diadakan, pembangunannya harus diarahkan, apalagi dalam rangka menarik lebih banyak wisatawan. Contohnya adalah Travel Agent, Tour Operator, Tourist Transportation, tempat pengianpan, Catering establishments, dan kantor-kantor pemerintah yang bergerak di bidang pariwisata.

### b) Sarana pelengkap kepariwisataan

Yang dimaksudkan dengan sarana pelengkap kepariwisataan adalah fasilitas-fasilitas yang dapat melengkapi sarana pokok sedemikian rupa, sehingga fungsinya bisa membuat wisatawan lebih lama tinggal atau berkunjung di daerah yang dikunjunginya. Jadi harus ada

yang dikunjunginya, Sehingga ada perintang yang tidak membuat wisatawan cepat bosan di daerah tersebut. Salah satu contoh yang termasuk dalam fasilitas ini adalah fasilitas olahraga.

c) Sarana penunjang Kepariwisataaan

Yang termasuk sarana ini adalah fasilitas yang diperlukan wisatawan (khususnya bussines tourist), yang berfungsi tidak hanya melengkapi sarana pokok dan sarana pelengkap saja, tetapi fungsinya yang lebih penting adalah agar wisatawan lebih banyak membelanjakan uangnya di