

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bantul memiliki potensi wisata yang beragam, banyaknya tempat wisata di daerah Bantul membuat wisatawan tidak cukup meluangkan waktu sehari penuh untuk bermalam di sekitar Kabupaten Bantul. Dengan keanekaragaman potensi wisata diharapkan Kabupaten Bantul dapat secara optimal mendukung pengembangan propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang diharapkan dapat menggerakkan kegiatan perekonomian masyarakat, meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, mendukung perolehan Pendapatan Asli Daerah secara optimal serta membawa citra daerah di mata masyarakat di luar propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagai kawasan wisata, Bantul membutuhkan sejumlah akomodasi atau tempat untuk menginap seperti hotel, motel atau penginapan yang representatif guna meningkatkan daya tarik wisatawan. Oleh karena itu masyarakat menjadikan potensi wisata di Kabupaten Bantul sebagai peluang bisnis yaitu dengan mendirikan hotel dan penginapan disekitar Bantul.

Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, pengaturan tentang penginapan dan/ atau Hotel tergantung dari masing-masing Pemda yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah. Hal ini sejalan dengan semangat Otonomi Daerah yang memberikan kewenangan kepada Daerah Kota/

Kabupaten dibidang kepariwisataan khususnya perizinan kegiatan akomodasi pariwisata seperti hotel dan penginapan, maka untuk memberikan landasan hukum bagi kepastian usaha hotel dan penginapan diperlukan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemberian perizinan usaha. Sebelumnya, istilah izin usaha saat ini disebut sebagai Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUPar) semenjak dikeluarkan Peraturan Menteri Kebudayaan Dan Pariwisata Republik Indonesia Nomor Pm86/Hk.501/Mkp/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi.

Seiring dengan perkembangan pariwisata di Kabupaten Bantul Pemerintah Kabupaten Bantul perlu menetapkan aturan tentang perizinan yaitu berupa produk Peraturan Pemerintah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Pariwisata. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Pariwisata di dalam penjelasannya memiliki fungsi utama perizinan yang dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan serta pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan Perda tersebut mewajibkan bagi seluruh pelaku usaha pariwisata termasuk penyediaan akomodasi dalam hal ini adalah hotel atau penginapan untuk memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata. Hal ini sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten

Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Pariwisata.

Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi¹ :

- (1) Setiap orang atau badan yang akan menyelenggarakan usaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya kepada Bupati atau pejabat yang ditunjuk.

Sedangkan pada Pasal 8 mengatur tentang permohonan pendaftaran usaha pariwisata, antara lain berbunyi²:

- (1) Pemohon pendaftaran usaha pariwisata diajukan secara tertulis kepada Bupati atau Pejabat yang ditunjuk.
- (2) Permohonan pendaftaran usaha pariwisata harus dilengkapi dengan persetujuan tetangga serta diketahui Ketua Rukun Tetangga (RT) dan Duku:
 - a. usaha hiburan ,alam dalam rasius 100 (seratus) meter dari tempat usaha;
 - b. karaoke dalam radius 100 (serius) meter dari tempat usaha;
 - c. rumah bilyard dalam radius (seratus) meter dari tempat usaha; dan
 - d. arena permainan dalam radius 50 (limapuluh) meter dari tempat usaha.
- (3) Apabila terdapat tetangga yang tidak memberikan persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menghalangi proses TDUPar.
- (4) Pemberian TDUPar sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didasarkan pada hasil kajian teknis.

¹ Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata

² Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata

- (5) Dalam hal pengajuan pendaftaran usaha pariwisata oleh badan, maka pemohon adalah pimpinan perusahaan atau pejabat yang diberi kuasa.
- (6) Jarak pendirian usaha hiburan malam, panti pijat, karaoke, rumah bilyard, arena permainan, dan/ atau pusat kebugaran dengan tempat ibadah, sarana pendidikan dan Rumah Sakit dekat dalam radius 500 (lima ratus) meter.
- (7) Tata cara dan persyaratan permohonan pendaftaran usaha pariwisata diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati. Yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat 7 secara teknis Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 tahun 2014 diatur dalam Peraturan Bupati Bantul Nomor 61 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUPar)

Dalam penyelenggaraan tanda daftar usaha pariwisata melaksanakan pengurusan perizinan dilaksanakan di Dinas Perizinan yang berada di satu atap yaitu Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu. Mengenai perizinan dalam usaha hotel dan penginapan di Kabupaten Bantul, jika tidak mendaftarkan sebagai usaha pariwisata dipastikan para pelaku usaha perhotelan dan penginapan yang melakukan dalam bentuk apapun dapat diartikan para pelaku usaha hanya menuruti sesuai kehendaknya sendiri, sehingga tidak memperhatikan segala aspek yang kemungkinan dapat terjadi. Masalah perizinan erat kaitannya dengan keindahan, ketertiban lingkungan, ketertiban administrasi, tata ruang kota atau kabupaten, dan masalah lainnya yang berkaitan dengan lingkungan.

Dalam rangka melakukan pengawasan, pembinaan serta pengendalian oleh sebab itu selain mengatur tentang syarat-syarat untuk mendapatkan izin, diatur juga kewajiban- kewajiban bagi pemegang izin dalam menjalankan usahanya. Kewajiban - kewajiban tersebut dimaksudkan disamping memberikan perlindungan kepada pelaku usaha pariwisata dalam hal ini hotel dan penginapan, juga dimaksudkan untuk ketertiban administrasi penyelenggaraan kegiatan usaha serta untuk menjaga ketertiban umum. Kewajiban tersebut tercantum pada Pasal 20 yang berbunyi³ :

- 1) Pemilik TDUPar berkewajiban:
 - a. menjaga dan menghormati norma dan nilai agama, adat istiadat, budaya, dan nilai- nilai yang hidup dalam masyarakat setempat;
 - b. memberikan informasi yang akurat dan bertanggung jawab;
 - c. memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif;
 - d. memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan, dan keselamatan wisatawan;
 - e. memberikan perlindungan asuransi pada usaha pariwisata dengan kegiatan yang berisiko tinggi;
 - f. mengutamakan penggunaan produk masyarakat setempat, produk dalam negeri, dan memberikan kesempatan kepada tenaga kerja lokal;
 - g. meningkatkan kompetensi tenaga kerja melalui pelatihan dan pendidikan;

³ Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata

- h. berperan aktif dalam upaya pengembangan prasarana dan program pemberdayaan masyarakat;
- i. menyampaikan laporan usaha tiap tahun sekali kepada Bupati melalui SKPD yang membidangi pariwisata;
- j. memiliki sertifikat penggolongan usaha restoran atau rumah makan bagi usaha restoran dan rumah makan; dan
- k. turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum di lingkungan tempat usahanya;
- l. memelihara lingkungan yang sehat, bersih dan berbudaya;
- m. menjaga citra daerah melalui kegiatan usaha pariwisata secara bertanggungjawab;
- n. menerapkan standar usaha dan standar kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- o. meletakkan dokumen TDUPar pada tempat yang mudah dilihat oleh petugas dan masyarakat umum;
- p. mengembangkan kemitraan dengan usaha mikro, kecil dan koperasi setempat yang saling memerlukan, memperkuat, dan menguntungkan bagi pengusaha menengah dan besar;
- q. memiliki sertifikat laik sehat bagi usaha hotel, pemandian umum, kolam renang;
- r. memiliki sertifikat laik *hygiene sanitasi* bagi usaha restoran, rumah makan dan jasa boga;

- s. memiliki sertifikat penggolongan usaha hotel bagi usaha hotel;

Larangan bagi pemilik TDUPar terdapat dalam pasal 21⁴, yaitu:

Pemilik TDUPar dilarang:

- a. menggunakan TDUPar tidak sesuai dengan peruntukan dan kepemilikan;
dan
- b. menyelenggarakan kegiatan usaha yang menyimpang dari TDUPar tanpa mengajukan pemutakhiran

Pasal 20 huruf k menyebutkan bahwa pelaku usaha yang telah memiliki tanda daftar usaha pariwisata dalam hal ini pengelola hotel harus turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum di lingkungan tempat usahanya. Namun dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 itu masih banyak ditemukan pelaku usaha hotel dan penginapan yang melanggar kesusilaan. Tidak jarang pelaku usaha hotel atau penginapan tersebut membiarkan tempat usahanya menjadi tempat mesum bagi pasangan bukan suami istri.⁵

Perizinan merupakan suatu bagian dari pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah yang bersifat Preventif dan Represif. Pengawasan yang bersifat preventif

⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata

⁵ Hasil wawancara dengan Satpol PP Bapak Arya Arintaka sebagai Kepala Penegak Perda Senin 21 pukul 09.00

atau kontrol *a-priori* yang mengandung pengertian bahwa pengawasan yang dilakukan sebelum dilaksanakan suatu tindakan dengan maksud agar tidak terjadi kekeliruan. Sedangkan Pengawasan Represif atau kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan setelah dikeluarkannya suatu keputusan atau tindakan/perbuatan Pemerintah.⁶

Tanda Daftar Usaha Pariwisata adalah dokumen resmi yang membuktikan bahwa usaha pariwisata yang dilakukan oleh pengusaha telah tercantum di dalam daftar usaha pariwisata.⁷ Usaha pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/ atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.

TDUPar merupakan salah satu perizinan usaha yang diberikan terhadap pelaku usaha pariwisata dalam hal ini adalah hotel dan penginapan sebelum melakukan aktivitas usaha hotel dan penginapan di Kabupaten Bantul. Pemberian izin dituangkan dalam bentuk keputusan (*beschikking*). Perizinan menurut perundang-undangan yang telah ditetapkan, selalu memuat ketentuan-ketentuan penting yang melarang masyarakat untuk bertindak tanpa izin.

Sehubungan dengan ketentuan tersebut, maka dalam penegakan hukum yang bersangkutan harus dilengkapi dengan ketentuan sanksi-sanksi. Apabila tidak disertai dengan sanksi, maka efektifitas dari peraturan tersebut tidak akan pernah dapat

⁶ S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, 2013, hlm. 4

⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata

diwujudkan karena fungsi dari hukum tersebut tidak lagi mempunyai daya paksa atau bersifat mutlak yang tidak dapat diganggu gugat dan mempunyai kekuatan hukum yang pasti.

Di dalam hal ini apabila pelaku usaha hotel dan penginapan yang memiliki izin terbukti melakukan pelanggaran maka akan dikenakan sanksi administrasi sesuai yang tercantum dalam Pasal 22 Perda Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014. Pasal 22 tersebut berbunyi⁸:

- (1) Setiap pengusaha yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dan/ atau Pasal 21, dikenakan sanksi administratif oleh Bupati atau pejabat yang ditunjuk.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. pembekuan sementara seluruh kegiatan; dan
 - c. pencabutan izin.
- (3) Sanksi administratif berupa peringatan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, dapat diberikan sebanyak 3 (tiga) kali secara berturut- turut masing- masing untuk jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja.

⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata

- (4) Pengusaha yang tidak melaksanakan kewajibannya setelah berakhirnya jangka waktu peringatan tertulis ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (3), diberikan sanksi administratif berupa pembekuan sementara seluruh kegiatan berupa pembekuan TDUPar
- (5) Apabila setelah dilakukan pembekuan TDUPar pengusaha belum melaksanakan pemutakhiran data usaha pariwisata, dalam tenggang waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pembekuan TDUPar, Bupati atau pejabat yang ditunjuk.
- (6) Pembekuan sementara TDUPar dan pencabutan TDUPar ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau pejabat yang ditunjuk.

Banyaknya penginapan di Bantul yang melakukan pelanggaran penyalahgunaan tempat usaha sebagai tempat asusila membuat resah masyarakat karena memicu penyakit masyarakat (pekat) seperti perbuatan asusila.⁹ Oleh karena itu, pemerintah dalam menerapkan sanksi hukum dapat berupa sanksi hukum administrasi terhadap para pelaku usaha hotel dan penginapan yang dikarenakan tidak mematuhi kewajiban. Jika para pengusaha hotel dan penginapan tidak mematuhi dalam ketentuan perizinan jelas sangat merugikan pihak dari masyarakat sekitar maupun dari negara, karena perizinan tersebut selain retribusinya bertujuan untuk membangun kelayakan daerah tetapi juga sebagai upaya pengawasan dan pengendalian agar pelaku usaha hotel tidak melakukan pelanggaran yang dapat meresahkan masyarakat. Berdasarkan latar

⁹ <http://jogja.tribunnews.com/2015/09/23/banyak-penginapan-tak-berijin-diduga-jadi-penyebab-pekat-marak>, 30 sept 2016, 16.30 WIB

belakang tersebut, mendorong penulis untuk mengangkat judul tentang **“Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Perizinan Usaha Penyediaan Akomodasi di Kabupaten Bantul”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah diuraikan di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk penegakan hukum terhadap pelanggaran perizinan usaha penyediaan akomodasi sesuai Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014?
2. Apa saja faktor penghambat penegakan hukum terhadap pelanggaran perizinan usaha penyediaan akomodasi di Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk beberapa tujuan yang ingin dicapai, tujuan penelitian tersebut antara lain:

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk penegakan hukum tentang usaha penyediaan akomodasi di Kawasan Parangtritis Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat penegakan hukum terhadap pelanggaran perizinan usaha penyediaan akomodasi.

D. Tinjauan Pustaka

1. Usaha Penyediaan Akomodasi

Menurut Peraturan Bupati Bantul Nomor 61 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 Tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUPar), Usaha Penyediaan Akomodasi adalah usaha penyediaan pelayanan penginapan untuk wisatawan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya. Penyediaan akomodasi, terdiri atas :

- Hotel adalah penyediaan akomodasi secara harian berupa kamar- kamar di dalam 1 (satu) bangunan, yang dapat dilengkapi dengan jasa pelayanan makan dan minum, kegiatan hiburan dan fasilitas lainnya;
- Bumi perkemahan adalah penyediaan akomodasi di lama terbuka dengan menggunakan tenda;
- Persinggahan caravan adalah penyediaan tempat untuk kendaraan yang dilengkapi dengan fasilitas menginap di alam terbuka dapat dilengkapi dengan kendaraannya;
- Vila adalah penyediaan akomodasi berupa keseluruhan bangunan tunggal yang dilengkapi dengan fasilitas, kegiatan hiburan serta fasilitas lainnya;
- Pondok wisata adalah penyediaan akomodasi berupa bangunan rumah yang tinggal dihuni oleh pemiliknya dan dimanfaatkan sebagian untuk disewakan dengan memberikan kesempatan kepada wisatawan untuk berinteraksi dalam kehidupan sehari- hari pemiliknya; dan

- Akomodasi lain adalah termasuk motel, losmen, penginapan dan sub jenis usaha lainnya dari jenis usaha akomodasi lain yang ditetapkan oleh Bupati, Walikota dan Gubernur.

2. Perizinan

Izin merupakan salah satu bagian dari tugas „mengatur“ penguasa dalam hal ini pemerintah. Izin juga merupakan salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin dapat didefinisikan sebagai:

“Suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang- undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.”¹⁰

Artinya dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk menentukan tindakan- tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Hal ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas dari pengertian izin. Didalamnya dapat diadakan perbedaan berdasarkan berbagai figure hukum. Tanda pengenal bersama dari berbagai figur hukum ini ialah bahwa semuanya

¹⁰ Mr. N.M Spelt & Mr. J.B.J. M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, hlm. 2

menimbulkan akibat yang kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan suatu yang mestinya dilarang.

Pengikatan aktivitas-aktivitas pada suatu aturan perizinan pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang. Dalam hal ini pemerintah untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya adalah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana penguasa dimungkinkan melakukan pengawasan sekedarnya. Contoh tentang hal ini seperti hal izin dalam pendirian bangunan.

Melalui izin ini larangan membangun bagi pemohon ditiadakan, sejauh menyangkut bangunan yang akan dibangun diuraikan dengan jelas dalam permohonan. Contoh tentang perizinan diatas sejalan dengan pengertian „hukum“ menurut pendapat Utrecht, hukum adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan oleh karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu. Jadi dalam hal pengikatan-pengikatan aktivitas tertentu dalam hal perizinan pada hakikatnya untuk mencapai ketertiban di dalam masyarakat itu sendiri. Dan karena hal perizinan juga memenuhi ciri hukum seperti:

- a. adanya perintah atau larangan
- b. larangan atau perintah itu harus ditaati atau dipatuhi orang
- c. adanya sanksi hukum yang cerdas.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa izin adalah perangkat hukum administrasi yang digunakan untuk mengendalikan aktifitas pembangunan agar berjalan dengan teratur dimaksudkan untuk mencapai tujuan apa yang menjadi sasarannya. Dari pengertian izin ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu: pertama, instrumen yuridis; kedua, peraturan perundang-undangan; ketiga, organ pemerintahan; keempat, peristiwa konkret; kelima, prosedur dan persyaratan.¹¹ Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat yang adil dan makmur itu di jelmakan.¹² Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari keputusan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis.¹³ 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.¹⁴ Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan yang di hadapi. Keragaman menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut: ¹⁵

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

¹¹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta Utara, 2011, hlm.201.

¹²*Ibid*, hlm. 208

¹³*Ibid*, hlm. 209

¹⁴Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama, Yuridika, 1993, hlm.2

¹⁵ Ridwan HR, *OpCit*, Hlm 208

- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen tertentu).
- 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).

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, instrumen berupa institusi, sumber sosial dan politik digunakan untuk menciptakan integrasi positif demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Institusi merupakan suatu representasi dari negara/pemerintah dalam menjalankan tugasnya untuk melayani kepentingan masyarakat, agar masyarakat mendapatkan rasa aman, nyaman dan tentram. Sejahtera atau tidaknya masyarakat dapat diukur dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Keberpihakan kebijakan yang tidak proporsional, dapat mengakibatkan ketimpangan distribusi kesejahteraan dalam masyarakat. Hakikatnya, pemerintah sebagai pelayan masyarakat harus mengutamakan kebutuhan masyarakat agar sejahtera.

Good governance adalah suatu pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar, pemerintahan yang efisien, serta pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Suatu kondisi yang menjamin tentang adanya proses kesejajaran, kesamaan dan keseimbangan peran serta, saling mengontrol diantara komponen pemerintahan, rakyat dan usahawan. Pemerintah akan

mampu melaksanakan fungsinya dalam kerangka good governance, bila diciptakan suatu sistem administrasi publik yang kooperatif dengan pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan bagi masyarakat.¹⁶

Berkaitan dengan hal tersebut perizinan usaha hotel dan penginapan di kabupaten Bantul juga telah diatur dalam Perda Bantul Nomor 04 Tahun 2014, izin dalam tanda daftar usaha pariwisata tersebut digunakan untuk dapat melaksanakan usaha bidang pariwisata yaitu akomodasi seperti hotel dan penginapan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan pembinaan, pengawasan serta sebagai fungsi mengendalikan pembangunan hotel dan penginapan di daerah kabupaten Bantul.

3. Pengawasan dan Penegakan Hukum

Tujuan di bentuknya Perda Nomor 04 Tahun 2014 ini bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian berusaha dan kepastian hukum bagi pengusaha atau pengelola hotel di Bantul. Karena apabila aktivitas usaha hotel tidak didaftarkan sesuai perizinan akan berdampak kepada masyarakat sekitar karena luput dari pengawasan pemerintah, dampak tersebut seperti meningkatnya perbuatan asusila. Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Hom bahwa tugas Implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan

¹⁶ Pandji Santosa, *Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. ix

tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintahan yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan¹⁷.

Di dalam negara hukum diperlukan suatu pengawasan terhadap setiap tindakan pemerintahan yang bertujuan agar pemerintah dalam menjalankan tugas-tugasnya sesuai dengan norma-norma hukum yang berlaku sebagai upaya preventif dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai upaya represif. Penegakan hukum administrasi, pelaksanaannya lebih bersifat preventif, dalam rangka mendorong pelaku usaha untuk mentaati dan memenuhi seluruh ketentuan yang tercantum dalam izin, dalam hal ini adalah perizinan usaha. Penegakan hukum dalam konteks yang lebih luas, masih ada pejabat negara yang peran dan fungsinya sebagai penegak hukum, yaitu pejabat administrasi. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyelaraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan nilai yang mantap dan sikap atau tindakan sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai *social engineering*), memelihara dan mempertahankan (sebagai *social control*) kedamaian pergaulan hidup.¹⁸

Selain itu hal terpenting dalam upaya ini adalah bahwa pengawasan tersebut ditujukan dalam upaya menciptakan perlindungan hukum bagi masyarakat, tidak hanya berhenti dengan upaya pengawasan saja. Diperlukan sarana penegakan hukum

¹⁷ Merilee S Grindle, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, (, New Jersey: Princenton University press, 1980), hlm.6

¹⁸Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina cipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

di samping upaya pengawasan yaitu sanksi, yang berfungsi sebagai hukuman bagi perbuatan yang di anggap tidak sesuai dengan norma. Sanksi dapat diartikan sebagai reaksi tentang tingkah laku, dibolehkan atau tidak dibolehkan atau reaksi terhadap pelanggaran norma, menjaga keseimbangannya dalam kehidupan masyarakat.¹⁹

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal beberapa macam sanksi, yaitu:²⁰

- a. Paksaan Pemerintah (Bestururdwang)
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan.
- c. Pengenaan denda administratif
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (dwangsom)

Menurut Sjachran Basah, sanksi merupakan bagian terpenting dalam setiap undang- undang, adanya perintah dan larangan yang dimuat dalam setiap undang-undang tidaklah mempunyai arti apabila tidak mempunyai suatu daya paksa. Hal ini lebih jelas dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.²¹ Perizinan menurut perundang-undangan yang telah ditetapkan, selalu memuat ketentuan-ketentuan penting yang melarang masyarakat untuk bertindak tanpa izin. Sehubungan dengan ketentuan tersebut, maka penegakan hukum yang bersangkutan harus dilengkapi dengan ketentuan sanksi. Apabila tidak disertai sanksi,

¹⁹ A.W.Widjaja, *Etika Administrasi Negara* , Jakarta, Bumi Aksara, Cetakan kedua ,1999, Hlm.21

²⁰ Philipus M. Hadjon, et.all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* , Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2008, Hlm.245

²¹Sjachran Basah, *Pencabutan Ijin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi dan Lingkungan*, Surabaya, 1995, hlm. 5.

maka efektifitas dari peraturan tersebut tidak akan dapat diwujudkan karena fungsi dari hukum tersebut tidak lagi mempunyai daya paksa.

Seperti yang terjadi di daerah Bantul, antara perhotelan dan penginapan yang berizin dan tidak berizin akan erat kaitannya dengan pengendalian pembangunan terkait ketersediaan kamar di daerah wisata Bantul selain itu juga erat kaitannya dengan promosi, maupun pengendalian keamanan di dalamnya. Oleh sebab itu pemerintah Bantul mengatur tentang perizinan usaha seperti yang telah diatur dalam Perda nomor 04 Tahun 2014. Licinnya hotel dan penginapan yang tidak berizin juga menghambat pemerintah dalam melakukan pengawasan serta pembinaan bagi para pelaku usaha hotel sehingga akan menyebabkan masalah sosial semakin meningkat berupa tindakan asusila.

Oleh karena itu dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa peran pemerintah cukup penting dalam mengeluarkan izin usaha hotel dan penginapan di daerah kabupaten Bantul agar dapat dengan mudah melakukan pengawasan serta pembinaan untuk meminimalisir dampak dari segi lingkungan, ekonomi dan sosial apabila Perda Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 diimplementasikan dengan baik. Karena pemerintah daerahlah yang mempunyai hak mengeluarkan izin usaha hotel dan penginapan.

E. Metode penelitian

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu untuk mencapai tujuan, adapun metode penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan sesuatu yang akan diteliti atau dikaji yang memberikan informasi atau data penelitian yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian. Objek dalam penelitian ini antara lain:

- a. Penegakan hukum terhadap pelanggaran perizinan usaha penyediaan akomodasi di Kawasan Parangtritis Kabupaten Bantul.
- b. Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap izin usaha penyediaan akomodasi.

2. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan pihak-pihak atau orang yang dipilih oleh peneliti untuk memberikan informasi atau keterangan terhadap masalah yang diteliti. Penelitian ini menentukan beberapa subjek untuk diteliti, antara lain:

- a. Kepala Dinas Pariwisata
- b. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer

Data primer diperoleh peneliti secara langsung dari hasil subjek penelitian yang berupa hasil wawancara dan observasi.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui kepustakaan dan dokumen.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Data primer dapat dilakukan dengan cara wawancara langsung atau interview, yaitu melakukan wawancara kepada subjek penelitian mengenai hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.
- b. Data sekunder dapat dilakukan dengan cara studi kepustakaan yakni mengkaji dan menelusuri peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Pendekatan yang Digunakan

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yang dilengkapi dengan data empiris. Pendekatan yuridis normatif dengan data empiris yaitu pendekatan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku dan fakta-fakta yang ada di lapangan.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data dalam penelitian ini, peneliti mengolah data yang diperoleh dan diteliti serta disajikan berdasarkan analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan menjabarkan, menguraikan, dan menyusun secara sistematis sesuai dengan tujuan penelitian atau memaparkan keadaan obyek sebagaimana adanya, berdasarkan fakta-fakta aktual yang terjadi sekarang.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan memuat suatu kerangka pemikiran yang akan dituangkan dalam bab-bab (bagian pokok) skripsi dan disusun secara sistematis, serta harus memuat alasan-alasan logis tentang materi yang akan ditulis dalam bab-bab tertentu dan keterkaitan antara satu bab dengan bab yang lain.

Bagian pertama yang akan dituangkan dalam bagian pokok adalah Bab I tentang Pendahuluan. Bab I ini memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, manfaat penelitian, kerangka pikir, serta metode penelitian.

Latar belakang masalah menguraikan tentang alasan-alasan peneliti dalam mengambil judul penelitian dan mengangkat masalah ini sebagai penelitiannya. Pada bagian ini diuraikan pula tentang apa yang menjadi tema pokok permasalahan, mengapa dipermasalahkan, serta penguraian realitas objektif yang memberikan penjelasan mengapa suatu permasalahan itu muncul yang akan mengkaji tentang kesenjangan antara idealita dan realita (*das sollen* dan *das sein*).

Rumusan masalah dalam penelitian ini menguraikan tentang permasalahan hukum yang muncul yang dituangkan dalam kalimat tanya. Sedangkan tujuan penelitian sangat erat kaitannya dengan rumusan masalah dan bersifat khusus. Tujuan penelitian ini dirumuskan dalam kalimat pernyataan dari peneliti yang menggambarkan tentang apa yang akan diperoleh dari penelitian.

Kerangka pikir dalam penelitian ini menguraikan tentang kajian peraturan perundang-undangan, doktrin, putusan hakim, pendapat ahli dan teori-teori yang relevan dengan objek yang akan diteliti. Sedangkan yang terakhir dimuat dalam Bab I

ini adalah metode penelitian. Metode penelitian menguraikan tentang objek dan subjek penelitian yang akan dikaji, sumber data yang diperoleh, teknik pengumpulan data, pendekatan yang digunakan, serta pengolahan dan analisis data.

Bab II berisi teori-teori yang digunakan untuk menyelesaikan atau memecahkan masalah yang penulis angkat dalam penulisan skripsi ini. Bab ini penulis akan membahas tinjauan umum tentang perizinan usaha penyediaan akomodasi di Kabupaten Bantul.

Bagian ketiga dalam penelitian ini adalah Bab III, tentang pelaksanaan hukum terhadap para pengelola hotel dan penginapan. Bab III ini memberikan penjelasan tentang pelaksanaan yang terjadi pada pengelola hotel beserta langkah hukum yang ditetapkan di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata, ditambah dengan bahan penelitian primer dan sekunder dari wawancara, studi pustaka.

Bagian terakhir adalah Bab IV yaitu Penutup, pada Bab IV ini berisi tentang kesimpulan dan saran. Kesimpulan menguraikan tentang jawaban atas permasalahan yang telah diteliti yang menjadi objek penelitian setelah dianalisis. Saran menguraikan tentang rekomendasi terhadap hasil kesimpulan dalam penelitian ini.