

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki tingkat pariwisata yang tinggi, pendapatan daerah utama dari Yogyakarta diperoleh salah satunya dengan berdasarkan pariwisata. Meningkatnya jumlah wisatawan di Yogyakarta setiap tahunnya, menyebabkan meningkatnya jumlah Hotel yang ada di Yogyakarta.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Kebudayaan Dan Pariwisata Republik Indonesia Nomor Pm86/Hk.501/Mkp/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi, 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/atau fasilitas lainnya .

Berdasarkan peraturan tersebut, hotel merupakan salah satu bidang usaha penyediaan akomodasi. Arti usaha penyediaan akomodasi itu sendiri, yang selanjutnya disebut sebagai usaha pariwisata, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Permenbudpar nomor 86 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi yaitu usaha penyediaan pelayanan penginapan untuk wisatawan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya.

Menurut Pasal 5 ayat (2) dan (3) Permenbudpar nomor 86 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi sebagai usaha pariwisata, pendaftaran hotel merupakan hal yang wajib dilakukan oleh

pengusaha. Pendaftaran usaha hotel tersebut mencakup pula pelayanan pariwisata lain berupa jasa makanan dan minuman, penyelenggaraan kegiatan dan rekreasi, dan/atau spa yang diselenggarakan oleh pengusaha yang sama di lokasi hotel yang bersangkutan.

Meningkatnya TPK (Tingkat Penggunaan Kamar) Hotel di kota Yogyakarta yang setiap tahunnya berdasarkan data Badan Pusat Statistik DIY, jumlah hotel di Yogyakarta sampai awal 2013 adalah 401 unit, terdiri atas 39 hotel berbintang dan 362 hotel non-bintang. Jumlah itu naik cukup signifikan dibandingkan dengan jumlah hotel pada 2010 yang mencapai 353 unit, terdiri atas 21 hotel berbintang dan 332 hotel non-bintang, sedangkan berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Daerah Istimewa Yogyakarta, jumlah hotel khusus di Yogyakarta hingga awal 2014 tercatat 339 hotel, terdiri atas 43 hotel berbintang dan 356 hotel nonbintang ,berdasarkan perhitungan tersebut maka diperoleh persentase pertumbuhan kamar hotel di Jogja tertinggi pada tahun 2015, yakni 43.50%, terendah tahun 2010, hanya 12.61% saja¹ .

Meningkatnya jumlah hotel yang ada di kota Yogyakarta juga menimbulkan beberapa pelanggaran-pelanggaran hukum, beberapa pelanggaran yang terjadi adalah tidak mematuhi tata cara pendaftaran usaha pariwisata berupa hotel, seperti yang tercantum pada Pasal 7 Permenbudpar nomor 86 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi yaitu tahapan-tahapan dalam pendaftaran izin usaha hotel meliputi permohonan pendaftaran usaha pariwisata, pemeriksaan berkas

¹http://www.rri.co.id/yogyakarta/post/berita/93071/sosial/pembangunan_hotel_di_yogyakarta_banyak_melanggar.html . Oct 23,2015.

permohonan pendaftaran usaha pariwisata, pencantuman ke dalam Daftar Usaha Pariwisata, penerbitan Tanda Daftar Usaha Pariwisata, pemutakhiran Daftar Usaha Pariwisata.

Pelanggaran yang sering terjadi di Kota Yogyakarta yaitu tidak memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP), Izin Gangguan atau HO, serta reklame, serta belum memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP)². Beberapa hotel yang ada di Yogyakarta yang telah berdiri dan beroperasi namun tidak memiliki berkas yang sudah lengkap.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan penuh terhadap perizinan sebuah hotel, hal ini sesuai dengan UU nomor 9 Tahun 2015, kewenangan dan kewajiban Pemerintah daerah yaitu, perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang dan pengendalian lingkungan hidup, yang artinya Pemerintah Daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengatur dan mengendalikan pertumbuhan pembangunan di kawasan yang ada dalam lingkup daerah, serta pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh atas penataan ruang yang terdapat pada kawasan dengan pertimbangan berbagai hal termasuk lingkungan hidup yang artinya pemberian izin terhadap pendirian bangunan terdapat pada keputusan Pemerintah Daerah.

Dalam melaksanakan fungsinya, pemerintah daerah Yogyakarta melalui Perda nomor 10 tahun 2008 membentuk Satuan Kerja Perangkat Daerah atau disingkat SKPD khusus yang memiliki fungsi, wewenang dan kewajiban

² <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/09/11/nuibjh361-12-hotel-di-yogyakarta-dibawa-ke-pengadilan> Oct 23, 2015.

masing-masing. Terdapat beberapa dinas yang dibentuk yang mengatur tentang pembangunan bangunan hotel serta memberikan izin terhadap pendirian bangunan, yaitu Dinas Perizinan dan dinas bangunan gedung dan aset daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah nomor 10 tahun 2008, Dinas Perizinan memiliki tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dibidang perizinan. Tugas pokok dari dinas bangunan gedung dan aset daerah adalah melaksanakan di bidang pembangunan gedung dan perlengkapan, inventarisasi barang daerah, serta pemanfaatan dan penilaian ekonomis barang daerah.

Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) Permenbudpar Nomor 86 Tahun 2010 apabila pemilik usaha berupa hotel terbukti bersalah maka pelaku usaha dapat dikenakan tindakan hukum berupa :

1. terkena sanksi pembatasan kegiatan usaha dan/atau pembekuan sementara kegiatan usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
2. tidak menyelenggarakan kegiatan usaha secara terus-menerus untuk jangka waktu 6 (enam) bulan atau lebih,

Bupati, Walikota, atau Gubernur dapat membekukan sementara Tanda Daftar Usaha Pariwisata yang telah diterbitkan. Berdasarkan Pasal 21 ayat (1) Permenbudpar Nomor 86 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi Bupati, Walikota, atau Gubernur juga dapat membatalkan Tanda Daftar Usaha Pariwisata jika pemilik usaha:

1. terkena sanksi penghentian tetap kegiatan usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
2. tidak menyelenggarakan kegiatan usaha secara terus-menerus untuk waktu 1 (satu) tahun atau lebih
3. membubarkan usahanya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap pelanggaran perizinan pada kawasan permukiman di kota Yogyakarta?
2. Apakah penegakan hukum dalam pelanggaran perizinan hotel pada kawasan permukiman di kota Yogyakarta telah sesuai dengan norma hukum yang berlaku?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas tersebut tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui peraturan-peraturan yang benar terhadap keluarnya izin mendirikan dan beroperasinya bangunan hotel.
2. Untuk mengetahui dengan jelas penyelesaian hukum terhadap pihak-pihak yang melanggar peraturan daerah yang telah ditetapkan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian nantinya akan menghasilkan manfaat untuk akademis dan juga praktis, manfaat tersebut adalah :

1. Manfaat Akademis

Manfaat penelitian ini terhadap bidang akademis adalah diharapkan nantinya mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum terutama dalam bidang Hukum Perizinan

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini bagi peneliti sendiri adalah penulis memberikan manfaat menjadi media pembelajaran ilmiah dalam penulisan hukum dan hasilnya dapat menambah pengetahuan peneliti .

E. Tinjauan Pustaka

Pengertian Perizinan didalam kamus hukum, izin (vergunning) dijelaskan sebagai perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki. Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan³

³ S.J Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, Tweede Druk, J.B. Wolter' Uitgevers-maatschappij N.V., Groningen, 1951, hlm. 311 dikutip dari Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014

Pengertian izin secara sempit adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk, tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak semuanya dianggap tercela namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya⁴

Menurut N.M Spelt dan J.B.J.M ten berge, izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan atau administrasi negara, dalam hal ini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah⁵

Beragam organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang menimbulkan izin apalagi bagi kegiatan usaha yang mengkehendaki kecepatan pelayanan dan menuntut efisiensi⁶

Definisi Pemerintahan Daerah di dalam UU nomor 9 tahun 2015 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat (2) yaitu pemerintahan daerah adalah

⁴ N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Disunting oleh Philpus M.Hadjon, (Surabaya: Yuridika, 1993), hlm. 2-3 dikutip dari Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014

⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 205

⁶ N.M Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, op.cit., hlm. 11 dikutip dari Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Kota Yogyakarta membentuk lembaga pelayanan perizinan yang definitif berupa Dinas Perizinan. Dasar pembentukan Dinas Perizinan adalah Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan, kewenangan Dinas Perizinan adalah:

1. Pemberian Izin
2. Penolakan Izin
3. Pencabutan Izin
4. Legalisasi Izin
5. Duplikat Izin
6. Pengawasan Izin

Kata hotel berasal dari Bahasa Yunani, Hosteis yang berarti memberi tempat perlindungan pada pengunjung yang memberi upah atau hadiah kepada pemiliknya⁷

⁷ <http://e-journal.uajy.ac.id/170/3/2TA13053.pdf> , diakses pada 6 maret 2016

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata mengklasifikasikan Usaha pariwisata, salah satu di dalamnya adalah mengenai hotel, UU Nomor 10 tahun 2009, hotel adalah Penyediaan Akomodasi. Merupakan usaha yang menyediakan pelayanan penginapan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya. Usaha penyediaan akomodasi dapat berupa hotel, vila, pondok wisata, bumi perkemahan, persinggahan karavan, dan akomodasi lainnya yang digunakan untuk tujuan pariwisata.

Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan {Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, Bab I Pasal 1 (5)}

Undang-Undang No 4 Tahun 1992 Pasal 3 telah menentukan pengertian permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan. Satuan lingkungan permukiman adalah kawasan perumahan dalam berbagai bentuk dan ukuran dengan penataan tanah dan ruang, prasarana dan sarana lingkungan yang terstruktur (pasal 1 ayat (3)).

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaram Perizinan Hotel Pada Kawasan Permukiman di kota Yogyakarta

2. Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam penulisan skripsi ini seperti Kepala Dinas Perizinan, Kepala Satpol PP, Kepala Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah.

3. Sumber Data

Sumber data penelitian terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer yakni, data yang akan diteliti langsung dari subyek penelitian yang dapat berupa hasil wawancara. Data sekunder terbagi menjadi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan Hukum Primer, yakni bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan pemerintah daerah .
- b. Bahan Hukum Sekunder , yakni bahan yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis, seperti rancangan perundang-undangan, literatur berupa buku, undang-undang, serta sumber data internet berupa ebook dan jurnal hukum kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Data primer dilakukan dengan cara wawancara terhadap warga sekitar pemukiman yang jaraknya dekat dengan hotel seperti ini, pada dinas

petugas pemerintahan yang bersangkutan seperti dinas perizinan dan dinas permukiman.

- b. Data sekunder dilakukan dengan cara mempelajari dokumen dan bahan-bahan hukum tertulis lain yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti

5. Pendekatan yang Digunakan

Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan *Perundang-undangan* . Sehingga penulis akan memahami dan menelaah undang-undang dan regulasi yang memiliki sangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani⁸

6. Analisis Data

Analisis data adalah kegiatan menguraikan, membahas dan menafsirkan temuan-temuan penelitian dengan perspektif atau sudut pandang tertentu baik yang disajikan dalam bentuk narasi. Kegiatan analisis ini merupakan proses untuk merumuskan kesimpulan atau generalisasi dari pernyataan penelitian yang diajukan.

Analisis yuridis adalah mengumpulkan hukum dan dasar lainnya yang relevan untuk kemudian mengambil kesimpulan sebagai jalan keluar atau jawaban atas permasalahan⁹

⁸ Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta . 2011. hlm. 93

⁹ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008. Hlm. 83-88

G. Pertanggung Jawaban Sistematika

Skripsi tersusun secara sistematis maka penulis akan menjabarkan pertanggung jawaban sistematika skripsi yang mencakup sebagai berikut :

Bab I adalah tentang pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan pertanggung jawaban sistematika.

Bab II menguraikan mengenai Tinjauan mengenai bagaimana perizinan tersebut, bagaimana perizinan yang ada di kota Yogyakarta, tinjauan mengenai peraturan-peraturan yang mengatur perizinan serta bagaimana konsep keluarnya izin yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap pengusaha yang akan mendirikan bangunan di kawasan permukiman, serta pelanggaran-pelanggaran hukum yang terkait beserta penegakan hukumnya.

Bab III akan menguraikan hasil analisis dari pelanggaran perizinan hotel pada kawasan permukiman di kota Yogyakarta

Bab IV berisi tentang kesimpulan dan saran.