



**PENINGKATAN PENGAWASAN ORGANISASI  
PERANGKAT DAERAH TERHADAP USAHA  
PENYEDIA AKOMODASI HOTEL TANPA IZIN DI  
KABUPATEN SEMARANG**

**SKRIPSI**

**Disusun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum**

**Oleh**

**EDY WALUYO**

**8111414251**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

**2018**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul “Peningkatan Pengawasan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Usaha Penyedia Akomodasi Hotel Tanpa Izin di Kabupaten Semarang” disusun oleh Edy Waluyo (NIM.8111414251), telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Senin

Tanggal : 14 Mei 2018

Menyetujui,

Pembimbing



Arif Hidayat, S.H.I, M.H.  
NIP. 197907222008011008

Mengetahui,

Wakil Dekan Bidang Akademik

Fakultas Hukum UNNES



Dr. Martitah, M.Hum  
NIP. 196205171986092001

## PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Peningkatan Pengawasan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Usaha Penyedia Akomodasi Hotel Tanpa Izin di Kabupaten Semarang” disusun oleh Edy Waluyo (NIM.8111414251), telah dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Selasa

Tanggal : 17-07-2018

Penguji Utama,



Saru Arifin, S.H., LL.M.  
NIP. 197811212009121001

Penguji I



Dani Muhtada, M.A.g, M.P.A., Ph.D  
NIP. 197804152008121002

Penguji II



Arif Hidayat, S.H.I., M.H  
NIP. 197907222008011008

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNNES



Dr. Radiyah, S.Pd., S.H., M.Si.  
NIP. 197206192000032001

## PERNYATAAN ORISINALITAS


Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Edy Waluyo

NIM : 8111414251

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "Peningkatan Pengawasan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Usaha Penyedia Akomodasi Hotel Tanpa Izin di Kabupaten Semarang" adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 14 Mei 2018



**Edy Waluyo**  
**NIM. 8111414251**

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Negeri Semarang, penulis yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Edy Waluyo  
NIM : 8111414251  
Program Studi : Ilmu Hukum (S1)  
Fakultas : Hukum

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas skripsi saya yang berjudul:

“Peningkatan Pengawasan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Usaha Penyedia Akomodasi Hotel Tanpa Izin di Kabupaten Semarang ”. Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (data base), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai Pemilik Hak Cipta.

Demikian Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Semarang, 14 Mei 2018

Yang menyatakan,



Edy Waluyo  
NIM.8111414251

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **MOTTO**

Jika kita mempunyai keinginan yang kuat dari hati, maka seluruh alam semesta  
akan bahu-membahu mewujudkannya

(Ir. Soekarno)

### **PERSEMBAHAN SKRIPSI**

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas  
berkat dan rahmatnya skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua saya tercinta, Bapak Yahya dan Ibu Kasmianti yang telah senantiasanya memanjatkan doa dengan tulus kepada saya.
2. Kakak saya Slamet Suryanto dan Adik saya Muhamad Sadham Sutiharjo yang telah memberikan semangat dukungan kepada penulis.
3. Bapak/ibu Dosen yang mengajarku.
4. Kawan kawan angkatan 2014
5. Almamaterku Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang tercinta

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat serta hidayah-NYA kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul: "Optimalisasi Pelayanan Usaha Penyedia Akomodasi Berdasarkan Perda No 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata Kabupaten Semarang ". Skripsi diajukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang.

Penulis menyadari bahwa selesainya penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum. selaku Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Dr. Rodiyah Tangwun, S.Pd., S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
3. Dr. Martiah, M.Hum. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
4. Arif Hidayat, S.H.I, M.H. selaku Dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, motivasi, saran, dan kritik yang dengan sabar dan tulus sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu dosen serta seluruh staff Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan bekal ilmu dan dorongan moral kepada penulis.

6. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Semarang yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk melakukan penelitian
7. Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang yang telah memberi ijin kepada penulis untuk melakukan penelitian
8. Keluargaku Pahampalam yang mengajarkan hal hal yang sangat berarti di kehidupan ini
9. Kawan kawan BEM FH Unnes 2016 Kabinet Kolaborasi
10. Kawan-kawan seperjuangan BEM FH Unnes 2017 Kabinet Karya.
11. Kawan-kawan BEM KM Unnes 2018 Kabinet Langkah Baru.
12. Kawan kawan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang angkatan 2014
13. Kawan-kawan BEM KM Unnes Kabinet Langkah Baru
14. Keluarga Kementrian Kajian dan Strategi (Andre, Taher, Dimas, Luthfi, Inna, Robi, Izul, Azriel)
15. Kakak kakaku di Fakultas Hukum (Gilang Wahyu N, Umar Baradja, Ayah Mubin, Ahmad Kusaeni, Donny Rahardjo, Ristika Nayang Sari, Cak Wawan, Mas Danang, Mas Denting, Bang Jawa, atas segala bimbingannya
16. Teman-temanku (Boy Mahesa, Tasya, Wildan usman, Hanif, Shodikin, Inti, Said, Ayu Kristina, Juni Rahayu).
17. Adik-adiku ( Abror, Gustav, Wildan, Adit, Doharman, Arik, Bangun, Shintia, Maya, Icus, Diva, Aina, Nanta, Jack, Maul, Ajie, Andriansyah)
18. Sahabat Sahabatku (Hesti, Rifi, Yusuf, Huda, Arby, Saiful) yang selalu kebersamai dari awal di Fakultas Hukum Unnes.



19. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi baik secara moril maupun materiil.

Semoga segala bantuan dan kebaikan tersebut dilimpahkan balasan dari Allah SWT. Penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan tambahan pengetahuan maupun wawasan bagi pembaca.

Semarang, 24 Mei 2018

Penulis

## ABSTRAK

Waluyo, Edy. 2018. *Peningkatan Pengawasan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Usaha Penyedia Akomodasi Hotel Tanpa Izin di Kabupaten Semarang*. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Pembimbing: Arif Hidayat, S.H.I.,M.H.

Kata Kunci: OPD, Peningkatan, Pengawasan, Izin

DPMPTSP adalah OPD yang berwenang melaksanakan perizinan usaha di Kabupaten Semarang berdasarkan SK Bupati Semarang Nomor: 061/0034/2014 tentang Pendelegasian Sebagian Kewenangan Bupati Semarang kepada Kepala Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Semarang. Data menunjukkan adanya pembangunan hotel yang belum berijin sejumlah 46 dari 106 hotel. Penelitian ini akan difokuskan pada pelaksanaan ijin usaha penyedia akomodasi berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kabupaten Semarang, agar ada optimalisasi ijin usaha penyedia akomodasi khususnya perhotelan.

Permasalahan yang akan dibahas adalah: (1) Pelaksanaan Perizinan Usaha Penyedia Akomodasi berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Penyelenggaraan Kepariwisata Kabupaten Semarang, (2) Peningkatan Pengawasan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Usaha Penyedia Akomodasi Hotel Tanpa Izin di Kabupaten Semarang. Pendekatan kualitatif dalam perspektif yuridis sosiologis akan digunakan untuk menganalisis data, baik yang didapat melalui wawancara, observasi, maupun studi kepustakaan.

Hasil penelitian ini menunjukkan : (1) Pelaksanaan pelayanan perizinan usaha penyedia akomodasi khususnya perhotelan oleh DPMPTSP yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada belum optimal; DPMPTSP belum maksimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, secara substansi PTSP sebagai dinas yang berwenang melakukan perizinan belum mempunyai petunjuk pelaksanaan yang kuat yaitu Peraturan Bupati, tetapi hanya mengacu pada SK Bupati belum adanya satuan tugas sesuai dengan Peraturan Presiden yang telah mengaturnya, dalam pelaksanaan di lapangan masih ditemukan budaya-budaya tidak tertib administrasi sesuai peraturan perundang-undangan, dan kurangnya kesadaran hukum oleh para pengusaha usaha penyedia akomodasi khususnya hotel. (2) Pengawasan OPD dalam pelaksanaan pelayanan perizinan oleh DPMPTSP harus melaksanakannya secara optimal baik secara substansi yaitu pemberbaharuan dasar hukum menyesuaikan yang terbaru, secara struktur yaitu taat terhadap aturan terkait pembentukan satuan tugas dan sistem online yang mumpuni, secara kultur yaitu budaya sadar hukum oleh pemerintah, pelaku usaha, maupun masyarakat harus ditingkatkan demi kemajuan sektor usaha penyedia akomodasi.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
PENGESAHAN .....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI .....	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
ABSTRAK .....	x
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Identifikasi Masalah .....	10
1.3 Pembatasan Masalah .....	11
1.4 Rumusan Masalah .....	11
1.5 Tujuan penelitian.....	11
1.6 Manfaat penelitian.....	12
1.6.1 Manfaat Teoritis .....	12
1.6.2 Manfaat Praktis .....	12
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA .....	13
2.1 Penelitian Terdahulu .....	13
2.2 Landasan Teori.....	14
2.2.1 Teori Negara Hukum dan Sistem Hukum.....	14

2.2.1.1	Pengertian Negara Hukum .....	14
2.2.1.2	Konsep Negara Hukum. ....	15
2.2.1.3	Konsep Negara Hukum Indonesia. ....	17
2.2.1.4	Teori Sistem Hukum. ....	19
2.2.2	Teori Otonomi Daerah .....	20
2.2.2.1	Pengertian Otonomi Daerah. ....	20
2.2.2.2	Prinsip-Prinsip pemberian Otonomi Daerah. ....	21
2.2.2.3	Pembagian Urusan Pemerintah Indonesia.....	22
2.2.3	Teori Perundang-Undangan dan Sistem Hukum.....	25
2.2.3.1	Pengertian Perundang-Undangan.....	25
2.2.3.2	Asas Peraturan Perundang-Undangan.....	26
2.2.3.3	Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan.....	26
2.2.3.4	Peraturan Daerah.....	28
2.2.4	Teori <i>Good Governance</i> .....	31
2.2.5	Teori Pengawasan .....	36
2.2.5.1	Pengertian Pengawasan.....	36
2.2.5.2	Jenis-jenis Pengawasan .....	37
2.3	Landasan Konseptual .....	39
2.3.1	Pelayanan .....	39
2.3.2	Perizinan. ....	40
2.3.3	Usaha Penyedia Akomodasi. ....	40
2.3.4	Peraturan Daerah.....	41
2.3.5	Kepariwisataaan.....	41
2.4	Kerangka Berpikir.....	44
2.4.1	Bagan Kerangka Berfikir. ....	44
2.4.2	Penjelasan Kerangka Berfikir. ....	45
2.4.2.1	Input. ....	45
2.4.2.2	Process (Proses). ....	45
2.4.2.3	Output (Tujuan).....	46
2.4.2.4	Outcame (Manfaat) .....	46
BAB 3	METODE PENELITIAN.....	47
3.1	Pendekatan Penelitian .....	47

3.2 Jenis Penelitian.....	48
3.3 Fokus Penelitian.....	49
3.4 Lokasi Penelitian.....	50
3.5 Sumber Data.....	50
3.5.1 Data Primer.....	51
3.5.2 Data Sekunder.....	52
3.6 Teknik Pengambilan Data.....	55
3.6.1 Wawancara.....	55
3.6.2 Observasi.....	55
3.6.3 Studi Kepustakaan.....	56
3.7 Validitas Data.....	57
3.8 Analisis Data.....	58
<b>BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>60</b>
4.1 Diskripsi Objek Study.....	60
4.1.1 Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Semarang.....	60
4.1.2 Dinas Pariwisata.....	65
4.1.3 Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang.....	67
4.2 Pelaksanaan Pelayanan Perizinan Usaha Penyedia Akomodasi Berdasar- kan Perda No 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataa an Kabupaten Semarang.....	70
4.2.1 Prosedur Pendaftaran Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang.....	71
4.2.2 Pelaksanaan Pendaftaran Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang.....	78
4.2.3 Kendala dan Hambatan Pelayanan Perizinan Usaha Penyedia Akomodasi Kabupaten Semarang.....	86
4.3 Optimalisasi Pelayanan Perizinan Usaha Penyedia Akomodasi Berdasarkan Perda No. 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataa Kabupaten Semarang.....	90
4.3.1 Optimalisasi Pelayanan Perizinan Penyedia Akomodasi Secara Subtansial.....	90

4.3.2 Optimalisasi Pelayanan Perizinan Penyedia Akomodasi Secara Struktural .....	95
4.3.3 Optimalisasi Pelayanan Perizinan Penyedia Akomodasi Secara Kultural.....	98
BAB 5 PENUTUP .....	102
5.1 Kesimpulan .....	102
5.2 Saran .....	104
DAFTAR PUSTAKA .....	105
LAMPIRAN.....	110

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu .....	13
Tabel 4.1 Daftar Hotel yang Memiliki TDUP .....	82
Tabel 4.3 Perbandingan Hotel di Data dan Lapangan.....	100

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. Surat Penetapan Dosen Pembimbing Skripsi
2. Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian
3. Dokumentasi penelitian
4. UU No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata
5. Perpres No. 91 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha
6. Permenpar No. 18 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata
7. Perda No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Indonesia adalah suatu negara yang memiliki kekayaan alam yang luar biasa, ketika memang kekayaan alam itu digunakan dengan baik tidak menutup kemungkinan Indonesia menjadi negara maju yang luar biasa kaya raya, bukan hanya dengan kekayaan alamnya bahkan tentang budayanya pun sudah diakui di mata dunia. Dewasa ini banyak potensi alam yang belum mampu dimanfaatkan dengan baik, bahkan pemanfaatannya pun terkadang masih hanya pada oknum-oknum tertentu untuk kepentingan golongan atau kelompok yang belum sesuai dengan cita-cita negara sesuai dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 yang berbunyi “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam, akhir akhir yang ramai menjadi tren dan perbincangan masyarakat adalah destinasi wisata. Pariwisata menjadi salah satu kekuatan negara untuk menopang ekonomi sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yaitu Kepariwisata berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Pasal 4 yang berbunyi :

Kepariwisata bertujuan untuk:

- a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. menghapus kemiskinan;
- d. mengatasi pengangguran;
- e. melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya;
- f. memajukan kebudayaan;
- g. mengangkat citra bangsa;
- h. memupuk rasa cinta tanah air;
- i. memperkuat jati diri dan kesatuan bangsa; dan
- j. mempererat persahabatan antarbangsa.

Kemajuan sektor pariwisata belakangan ini tentunya sebagai nilai tambah untuk menunjang perekonomian negara umumnya dan daerah sekitar khususnya, tetapi peran serta masyarakat dan pemerintah juga adalah aspek bagaimana pariwisata dapat berkembang sesuai harapan. Keterlibatan masyarakat dalam arti luas harus didorong baik melalui regulasi maupun penciptaan iklim demokratisasi yang ideal di daerah. Dengan demikian, akan semakin tumbuh rasa memiliki dari masyarakat terhadap program-program daerah tersebut (Hidayat, 2011:28). Pemerintah di sini mempunyai tanggung jawab lebih terhadap kemajuan pariwisata di daerah masing-masing. Pembangunan industri pariwisata hendaknya melihat prinsip penyelenggaraan kepariwisataan yang telah diatur Pasal 5 Undang Undang No 10 Tahun 2009 yaitu kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip:

- a. menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dan lingkungan;
- b. menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya, dan kearifan lokal;
- c. memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas;
- d. memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup;
- e. memberdayakan masyarakat setempat;
- f. menjamin keterpaduan antarsektor, antardaerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah,serta keterpaduan antar pemangku kepentingan;
- g. mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata; dan
- h. memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jawa tengah merupakan provinsi di Indonesia yang memiliki potensi wisata yang luar biasa, salah satunya di Kabupaten Semarang, mulai dari wisata alam maupun wisata budaya peninggalan sejarah. Terlihat dari data pengunjung yang datang ke tempat wisata di Kabupaten Semarang terbukti selalu mengalami

peningkatan disetiap tahunnya. Tahun 2011-2015 jumlah pengunjung objek wisata di Kabupaten Semarang hampir disetiap jenis wisata mengalami peningkatan yang signifikan, pada tahun 2015 pengunjung wisata berjumlah 1.671.806 yaitu meningkat 51.351 atau 3,34% dari tahun sebelumnya (BPS, 2016: 43).

Berkembangnya sektor pariwisata yang cukup pesat di Kabupaten Semarang tidak terlepas dari kebijakan pemerintah, terbukti dari data di atas dan terlihat dari banyaknya tempat-tempat wisata, rekreasi, dan hiburan umum. Berkembangnya sektor pariwisata di Kabupaten Semarang tentunya memunculkan dampak, baik positif maupun negatif, sehingga untuk menghindari dari hal negatif terkait dengan berkembangnya sektor pariwisata di Kabupaten Semarang maka perlu keseriusan dalam pengaturan dan pengawasan dari pemerintah Kabupaten Semarang.

Usaha Kepariwisata Kabupaten Semarang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Adapun jenis-jenis usahanya tercantum dalam Pasal 13 yaitu terdiri dari:

- a. usaha daya tarik wisata;
- b. usaha kawasan pariwisata;
- c. usaha jasa transportasi wisata;
- d. usaha jasa perjalanan wisata;
- e. usaha jasa makanan dan minuman;
- f. usaha penyediaan akomodasi;
- g. usaha penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;

- h. usaha penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran;
- i. usaha jasa informasi pariwisata;
- j. usaha jasa konsultan pariwisata;
- k. usaha wisata tirta;
- l. usaha spa; dan
- m. usaha jasa pramuwisata.

Usaha Penyedia Akomodasi adalah salah satu jenis-jenis usaha pariwisata yang dibawahnya meliputi beberapa jenis usaha pariwisata sesuai Pasal 19 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 yaitu;

- a. usaha hotel;
- b. usaha villa;
- c. usaha bumi perkemahan;
- d. pondok wisata;
- e. usaha apartemen hotel;
- f. usaha homestay; dan
- g. akomodasi lain.

Usaha Penyedia Akomodasi menjadi salah satu penunjang kesuksesan pariwisata di Kabupaten Semarang. Pariwisata belakangan ini menjadi primadona bagi masyarakat Indonesia, menjadi sumber ekonomi bagi negara, menjadi penyerap tenaga dan pemerataan ekonomi masyarakat. Tahun 2015 Badan Pusat Statistik mencatat dibidang Usaha Penyedia Akomodasi yaitu hotel ada sebanyak 235 di Kabupaten Semarang dengan sebaran 106 hotel di Kecamatan Bandungan,

95 hotel di Kecamatan Getasan dan sebanyak 34 hotel lainnya tersebar di 8 Kecamatan. Sistem pengelolaan hotel sebagian besar masih menggunakan manajemen keluarga. Jumlah hotel di Kabupaten Semarang berdasarkan data mampu menyerap 1.707 tenaga kerja (BPS, 2016: 41).

Pariwisata merupakan bagian strategis dalam pembangunan berbagai sektor-sektor baik agama, budaya, kelestarian lingkungan hidup serta nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dalam Pemerintah Daerah yang dilakukan secara sistematis. Manfaat pembangunan pariwisata pun mendorong penyerapan tenaga kerja serta mampu menjawab tantangan perubahan persaingan kehidupan lokal, nasional, maupun kehidupan global. Perkembangan industri kepariwisataan mewajibkan Pemerintah Daerah bekerja ekstra dalam mengawal kepariwisataan terkait supaya berjalannya dapat terkontrol oleh pemerintah maka setiap pengusaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya kepada pemerintah sebagaimana tindak lanjut Pasal 14 dan 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata.

Kepariwisata di Kabupaten Semarang yang semakin marak salah satunya adalah usaha hotel kelas menengah kebawah yang termasuk dalam usaha penyedia akomodasi. Kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Semarang dalam mengembangkan sektor pariwisata berdampak pada industri pariwisata di Kabupaten Semarang yang berkembang sangat pesat, terlihat dari banyak tempat-tempat usaha rekreasi dan hiburan umum, sehingga dalam pelaksanaan perlu suatu pengaturan agar industri pariwisata ini dapat berjalan sesuai dengan nilai-nilai budaya, etika, agama, moral, hukum serta untuk mencegah dampak-dampak negatif yang ditimbulkan serta untuk melindungi masyarakat, maka dibentuklah sistem

perijinan usaha kepariwisataan. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (DPMPPTSP) Semarang adalah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yaitu instansi yang berwenang memberikan Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) yang diajukan oleh orang atau badan yang ada di wilayah Kabupaten Semarang. Pemberian TDUP didasarkan atas permohonan dengan memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang dan Peraturan Bupati Semarang Nomor Tahun 111 Tahun 2012 Tentang penunjukan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Kabupaten Semarang Sebagai Pelaksana Sistem Pelayanan Informasi dan Perijinan Investasi Secara Elektronik di Kabupaten Semarang.

DPMPPTSP Kabupaten Semarang dalam memberikan TDUP dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat, misalnya upaya instansi yang berwenang dalam memberikan jaminan kepastian hukum atas usaha yang dimiliki sehingga dapat menjamin segala aktivitas. Berkaitan dengan pelayanan perizinan, pemerintah berusaha menciptakan suatu sistem pelayanan yang optimal.

Meningkatnya pembangunan hotel tanpa izin di Kabupaten Semarang menunjukkan kurang optimalnya pendampingan pemerintah daerah dalam mengawasi menjamurnya hotel kelas menengah tanpa izin di Kabupaten Semarang. Menjadi sebuah pertanyaan bagaimana kinerja pemerintah dalam melaksanakan kewenangan atau kurang sadarnya orang atau badan pengelola perhotelan tentang kewajibannya ketika ingin membuat usaha penyedia akomodasi di Kabupaten Semarang.

Pendirian hotel tanpa izin di Kabupaten Semarang terutama tempat rekreasi semakin marak beroperasi menyebabkan munculnya berbagai masalah, misalnya persaingan yang kurang sehat, pencemaran lingkungan dan lain-lain, contoh kasus pembangunan hotel di bukit Hollywood, Bandungan yang dirasa karena kurang tegasnya pemerintah dalam menangani hotel hotel yang beroperasi tanpa izin juga lemahnya pengawasan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) setempat dan juga kurang tegasnya Satpo PP dalam mengambil tindakan walaupun DPMPTSP sudah menegaskan bahwa hotel tersebut tidak berijin. (<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/02/10/n0s450-pemkab-semarang-dinilai-lemah-sikapi-bangunan-tak-berizin/>, diakses pada tanggal 8 Januari 2017).

Sesuai dengan Prinsip Penyelenggaraan Kepariwisata Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, Kepariwisata diselenggarakan dengan prinsip:

- a. menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan sesama manusia dan manusia dengan lingkungan;
- b. menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya, dan kearifan lokal;
- c. memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan dan proporsionalitas;
- d. memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup;
- e. memberdayakan masyarakat setempat;



- f. menjamin keterpaduan antar sektor, antar daerah, antar pusat dan daerah yang merupakan kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah serta keterpaduan antar pemangku kepentingan;
- g. mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang kepariwisataan; dan
- h. memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terlihat dari permasalahan di atas, pengawasan dan keseriusan pemerintah daerah dalam menangani perizinan pendirian hotel di Kabupaten Semarang dirasa kurang Optimal. Berdasarkan Pasal 27 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata Kabupaten Semarang yaitu

- (1) Setiap Orang atau Badan yang menyelenggarakan usaha pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 wajib mendaftarkan usahanya.
- (2) Setiap Orang atau Badan yang memperluas tempat usaha pariwisata wajib mendaftarkan perluasan tempat usahanya.
- (3) Setiap Orang atau Badan yang melakukan pemindahtanganan usahanya wajib mendaftarkan pemindahtanganan usahanya.

Peraturan atau kebijakan kebijakan yang telah ditetapkan menjadi tidak efektif dan terkesan dihiraukan oleh pelaku industri kepariwisataan karena

mungkin pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah terhadap aturan aturan yang telah ada kurang optimal. Berdasarkan fenomena tersebut peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian lebih mendalam tentang optimalisasi pelayanan perizinan usaha penyedia akomodasi dengan judul **“PENINGKATAN PENGAWASAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH TERHADAP USAHA PENYEDIA AKOMODASI HOTEL TANPA IZIN DI KABUPATEN SEMARANG”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis mengidentifikasi masalah, antara lain:

1. Kurang optimalnya pendampingan pemerintah daerah dalam mengawasi menjamurnya hotel kelas menengah tanpa ijin di Kabupaten Semarang.
2. Kurangnya kinerja pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya tentang melaksanakan perizinan.
3. Kurang sadarnya orang atau badan pengelola perhotelan tentang kewajibannya ketika ingin membuat usaha penyedia akomodasi di Kabupaten Semarang.
4. Kurang tegasnya pemerintah dalam menangani hotel-hotel yang beroperasi tanpa ijin.
5. Lemahnya pengawasan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terhadap pembangunan hotel tanpa ijin di Bandungan.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Penulis perlu melakukan pembatasan masalah untuk mempermudah pembahasan permasalahan dan dapat tertuju pada pokok pembahasan, yang dalam hal ini adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pelayanan perizinan usaha penyedia akomodasi berdasarkan Perda No 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan Kabupaten Semarang.
2. Peningkatan Pengawasan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Usaha Penyedia Akomodasi Hotel Tanpa Izin di Kabupaten Semarang.

### **1.4 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan perizinan usaha penyedia akomodasi berdasarkan Perda No 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan Kabupaten Semarang?
2. Bagaimana Peningkatan Pengawasan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Usaha Penyedia Akomodasi Hotel Tanpa Izin di Kabupaten Semarang?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah yang dikemukakan di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan pelayanan perizinan usaha penyedia akomodasi berdasarkan Perda No 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan Kabupaten Semarang.

2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis Peningkatan Pengawasan Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Usaha Penyedia Akomodasi Hotel Tanpa Izin di Kabupaten Semarang.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat dari segi teoritis maupun manfaat praktis.

### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan membantu perkembangan ilmu pengetahuan dan kemajuan pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya mengenai pelaksanaan perizinan usaha akomodasi jasa. Selain itu, penelitian ini menambah keilmuan tentang mekanisme pendaftaran usaha akomodasi yang menjadi tanggung jawab Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Semarang.

### **1.6.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan dalam optimalisasi pelayanan usaha penyedia akomodasi oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Semarang. Penelitian ini juga dapat menjadi masukan bagi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Semarang dalam melakukan pelayanan pemberian Tanda Daftar Usaha Pariwisata Kabupaten Semarang agar para pelaku usaha tertib administrasi sesuai peraturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Semarang.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Terkait perizinan pendirian hotel di Kabupaten/Kota telah banyak dikaji oleh para peneliti, namun untuk pembahasan keoptimalan pelayanan perizinan usaha penyedia akomodasi kepariwisataan belum ada yang secara spesifik dalam pembahasannya. Berdasarkan kajian yang penulis lakukan, didapatkan beberapa penelitian terdahulu yang akan disajikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu**

No	Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Kebaruan
1.	<b>Intan Nadia, Skripsi Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta, 2015.</b> Implementasi Kebijakan Mengenai Perizinan Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membahas tentang perizinan pendirian hotel</li> <li>• Pokok pembahasan yaitu kebijakan perizinan pembangunan hotel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus pembahasan optimalisasi pelayanan perizinan usaha penyedia akomodasi</li> <li>• Tempat penelitian berbeda antara Yogyakarta dengan Kab. Semarang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dasar hukum menggunakan UU No 23 Tahun 2014</li> <li>• Tahun pembuatan skripsi lebih baru dan lebih spesifik karena banyak peraturan yang lebih baru.</li> <li>• Skripsi yang ditulis oleh penulis lebih spesifik karena membahas tentang pelaksanaan perizinan dalam bidang pariwisata khususnya pada jasa usaha penyedia akomodasi serta kendala dan upaya oleh DPMPTSP dalam melaksanakan pelayanan perizinan .</li> </ul>
2.	<b>Andi Annisa Tiara Marina, Skripsi Universitas Hasanudin, Makasar, 2016.</b> Tinjauan Yuridis Tentang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membahas tata cara perizinan hotel.</li> <li>• Menggunakan pendekatan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pokok bahasan adalah optimalisasi pelayanan yang dilakukan oleh DPMPTSP dalam bidang penyedia usaha akomodasi dalam hal ini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skripsi yang ditulis oleh penulis lebih spesifik karena membahas tentang pelaksanaan perizinan dalam bidang pariwisata khususnya pada jasa</li> </ul>

	Prosedur Dan Pelaksanaan Izin Usaha Hotel Di Kota Makassar	yuridis normative	adalah perhotelan hambatan dan kendala kendala dalam melaksanakan perda Kab.Semarang tentang kepariwisataan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokasi penelitian terdahulu di Kabupaten Subang. sedangkan penelitian yang akan ditulis lokasi berada di Kabupaten Semarang</li> </ul>	usaha penyedia akomodasi serta kendala dan upaya oleh DPMPPTSP dalam melaksanakan pelayanan perizinan .
3	<b>Baharuddin, Jurnal Universitas Hasanuddin, 2015, Akuntabilitas Pelayanan Publik: Studi Kasus Pelayanan Perizinan Mendirikan Bangunan di Kota Makassar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membahas tentang pelayanan perizinan</li> <li>• Mengungkap kinerja pelayanan publik</li> <li>• Pembahasannya adalah terkait akuntabilitas pelayanan publik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pokok bahasan adalah optimalnya pelayanan perizinan</li> <li>• Tempat penelitian di Kabupaten Semarang</li> <li>• Lebih spesifik terkait perizinan perhotelan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skripsi yang di tulis lebih spesifik</li> <li>• Undang undang yang digunakan adalah undang undang terbaru</li> <li>• Bahasannya dalam penelitian adalah keoptimalan pelayanan perizinan</li> </ul>

## 2.2 Landasan Teori

### 2.2.1 Teori Negara Hukum

#### 2.2.1.1 Pengertian Negara Hukum

Negara hukum menurut F.R Bothlingk adalah *“De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht”* (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, *“Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden*

*van de wetgever*”, (disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang. Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*evrithing must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. (Ridwan HR, 2014:21).

### **2.2.1.2 Konsep Negara Hukum**

Sejak dulu kala orang telah mencari arti negara hukum, diantaranya Plato dan Aristoteles. Menurut Plato menyatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang berdasar atas hukum (*nomoi*), dan yang bukan diperintah oleh para ahli pikir saja. Ajaran Plato dan Aristoteles mengandung filsafat yang menyinggung angan-angan atau cita-cita manusia, yaitu cita-cita untuk mengejar kebenaran, kesusilaan, keindahan dan keadilan (Maleha, 2007a:306), sedangkan teori negara hukum menurut Aristoteles, seorang ahli pikir dari Yunani berpendapat bahwa yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negara (Maleha,2007b:305).

Pada dasarnya konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata. Banyak rumusan yang diberikan terhadap pengertian negara hukum tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan karena perbedaan asas negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan negara hukum dicetuskan.

Ada dua tokoh yang mengembangkan unsur negara hukum yaitu Friedrich Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Unsur-unsur negara hukum *rechtsstaat* ada 4 (Friedrick Julius Stahl) yang penting dalam sebuah negara yang taat terhadap hukum antara lain (Asshiddiqie, 2007a: 311)

- a. Hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan/Pembagian kekuasaan;
- c. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada;
- d. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Unsur negara hukum menurut Alberth Venn Dicey mewakili dari kalangan ahli hukum *Anglo Saxon*, memberikan 3 ciri utama sebagai unsur-unsur Negara hukum *the rule of law* yaitu (Asshiddiqie, 2007b: 311)

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan, sehingga seseorang akan dihukum jika melanggar hukum.
- b. Bahwa setiap orang sama di depan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, merumuskan 12 (dua belas) prinsip pokok atau pilar utama suatu negara hukum (*the rule of law* maupun *rechtsstaat*), yaitu:

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*):
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-Organ Eksekutif Independen
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Rechtsstaat*)



## 12. Transparansi dan Kontrol Sosial

Konsep negara hukum berdasarkan wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, konsep negara hukum *rechtsstaat* dan konsepsi negara hukum *the rule of law* yang telah mendapat dorongan dari pada *renaissance* dan *reformasi* keduanya merupakan abad XIX dan dipengaruhi paham *liberalisme* dan *indivisualisme*. Bagi konsepsi negara hukum *rechtsstaat* penegakan hukum berarti penegakan hukum yang ditulis dalam Undang-Undang sesuai dengan *pahamegisme* bahwa hukum identik dengan Undang-Undang sehingga ada “kepastian hukum”. Bagi konsepsi negara hukum *the rule of law*, penegakan hukum bukan berarti penegakan hukum tertulis, tetapi yang terpenting adalah penegakan keadilan hukum, sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang ditulis. dalam undang-undang semata, bahkan hukum tertulis tersebut lebih diterima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum (Huda, 2005:1).

### 2.2.1.3 Konsep Negara Hukum Indonesia

Konsep negara hukum juga ada di Indonesia yaitu pada UUD tahun 1945 sebelum amandemen yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1), “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar.” Tidak hanya itu keinginan *Founding Father* untuk menciptakan negara hukum juga tercermin dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 yang menyatakan, “.....yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....”.

Kedaulatan rakyat sendiri memiliki makna bahwasanya kekuasaan penuh berada di tangan rakyat. Atau bisa dikatakan dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat. Rakyat dianggap berdaulat baik dibidang politik maupun bidang ekonomi dan sosial. Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum guna menciptakan pemerintahan yang bebas dari penindasan terhadap rakyat. Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie kedaulatan rakyat merupakan satu diantara konsep-konsep yang pertama-tama dikembangkan dalam persiapan menuju Indonesia merdeka. Permasalahan mengenai kedaulatan rakyat itu sudah menjadi polemik di kalangan intelektual pejuang kemerdekaan Indonesia pada Tahun 1930-an. Seperti pada Sidang Pertama Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menyatakan (Assihddiqie, 2005:26-17), “Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi dan tidak terbatas kekuasaannya”.

Dapat diartikan bahwa kedaulatan rakyat merupakan tonggak dalam negara hukum, bahkan sebuah lembaga yang memegang kedaulatan rakyat dikatakan sebagai lembaga yang tidak terbatas kekuasaannya. Kejelasan terhadap Indonesia sebagai negara hukum terjadi Pasca Perubahan UUD Tahun 1945. Selain memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR, yang menurut UUD Tahun 1945 tidak ada lagi lembaga tertinggi. Juga kepastian terhadap Indonesia sebagai negara hukum tertuang pada Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang merupakan hasil perubahan ketiga yakni, Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini menjelaskan bahwa Indonesia bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) (Koentjoro, 2004:34).

#### **2.2.1.4 Sistem Hukum**

Suherman (2008: 10) mengungkapkan bahwa disiplin hukum yang secara kritis dan perspektif interdisipliner menganalisis berbagai aspek dari gejala hukum baik secara tersendiri maupun dalam kaitan keseluruhan, baik dalam konsepsi teoritisnya maupun pengejawantahan praktisnya dengan tujuan memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih tentang bahan yang tersaji dan kegiatan yuridis dalam kenyataan kemasyarakatan. Dari hal tersebut, berhasil atau tidaknya suatu sistem hukum bergantung pada struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Hal ini dijelaskan pula pada teori Friedman mengenai sistem hukum. Baik struktur hukum, substansi hukum maupun budaya hukum saling terkait antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan dan dalam pelaksanaannya, ketiganya harus tercipta hubungan yang saling mendukung. Hal ini juga sesuai dengan bagaimana substansi hukum yang sudah dimuat dalam peraturan perundang-undangan mengenai pengawasan internal pemerintah, apabila substansinya sudah baik dan struktur pembentuk hukumnya juga sudah mendukung, tentunya hal yang selanjutnya dipertanyakan adalah budaya hukumnya yaitu bagaimana kesadaran hukum masyarakat yang salah satu dari subjek hukum khususnya adalah auditor pegawai internal pemerintah, apakah sudah benar dan sesuai dengan nilai-norma apa belum dalam memproyeksikan substansi ke dalam praktek sehingga akan mendukung struktur yang baik. Unsur-unsur dari sistem hukum diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) yaitu :

### 1. Struktur hukum atau legal structure

Struktur hukum atau legal structure merupakan institusionalisasi ke dalam entitas-entitas hukum yang berkaitan dengan aparatur pelaksana dan penegakkan hukumnya. Friedman menegaskan bahwa hukum memiliki elemen pertama dari sistem hukum berupa struktur hukum, tatanan kelembagaan, dan kinerja lembaga (Suherman, 2004: 11).

### 2. Substansi hukum atau legal substance

Suherman (2008:12) berpendapat bahwa substansi merupakan aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem. Pengertian substansi menurut Friedman, tidak hanya terbatas pada persoalan hukum yang tertulis atau *law in books* tetapi juga termasuk hukum yang berlaku dan hidup dalam masyarakat (Suherman 2008:12).

### 3. Budaya hukum atau legal culture

Budaya hukum menurut Friedman (2002) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Satjipto Raharjo dalam Suherman (2008:12) menambahkan bahwa yang dimaksud dengan budaya hukum adalah sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum bersama, bersama-sama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat, sehingga semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini.

## 2.2.2 Teori Otonomi Daerah

### 2.2.2.1 Pengertian Otonomi Daerah

Menurut Bagir Manan mengatakan bahwa otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan Negara administrasi Negara. Sebagaimana Tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar Negara dan susunan organisasi bernegara. Menurut Fernandez yang dikutip oleh Dharma Setyawan Salam, bahwa otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus

rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan (Fatkhul, 2014:70).

Selanjutnya pengertian dari otonomi daerah diatur di dalam Pasal 1 ayat 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang bunyinya bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kerangka dasar dalam otonomi daerah adalah penyerahan urusan yang bersifat hirarkhis. Dalam konsep otonomi daerah, urusan yang dilaksanakan antara usunan-susunan pemerintahan dibagai secara merata, sehingga berdasarkan pembagian urusan tersebut, maka pemerintah daerah dapat menyusun peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Absori, 2016:265)

#### **2.2.2.2 Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah**

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (HAW, 2007a:133). Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan

otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (HAW, 2007b:7-8), dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Rozali Abdullah, 2007:5).

### **2.2.2.3 Pembagian Urusan Pemerintah di Indonesia**

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan

tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Berdasarkan Pasal tersebut dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah dalam pemerintahannya menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pembagian urusan pemerintah ini dibagi menjadi tiga asas, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (Mahendra, 2007:5). Terkait dengan pelaksanaan otonomi ada beberapa hal yang menjadi urusan dari pemerintah Pusat, hal ini tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu :

- a. Urusan politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fisik, dan
- f. Agama

Konsekuensi dari hak mengatur dan mengurus rumah tangga atas inisiatif sendiri, kepala pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri perlu dilengkapi dengan alat pelengkapan daerah yang dapat mengeluarkan peraturan-peraturannya, yaitu peraturan daerah. Keberadaan peraturan daerah merupakan *condition sine quonam* (syarat mutlak/syarat absolute) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut, Peraturan Daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di

daerah (Mahendra, 2007:18). Di samping itu juga Perda harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat daerah. Kewenangan dalam membentuk peraturan daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di Negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah diatur di dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bunyinya “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Bunyi Pasal tersebut menjelaskan bahwa pemerintah pusat memberikan pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Konsep otonomi daerah pada setiap Negara hampir sama bahwa dasarnya susunan pemerintahan terbentuk secara hirarkhis. Dalam kerangka otonomi daerah, maka adanya hubungan yang bersifat hirarkhis, menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam (Ni'matul, 2005:hlm.85-87):

1. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.



2. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli Pada tingkat Daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara.
3. Dasar Kebhinekaan:  
 “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “spanning” yang timbul dari keragaman.
4. Dasar Negara hukum  
 Dasar perkembangannya, paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Keempat dasar tersebut tidak dapat dipisahkan dalam upaya untuk menjaga kesatuan NKRI sebagai dasar dalam kehidupan berbangsa dan kehidupan bernegara. Secara umum bahwa dalam rangka mengarahkan pelaksanaan pemerintahan ke arah yang disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).

## 2.2.3 Teori Perundang-Undangan

### 2.2.3.1 Pengertian Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* menggambarkan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya anatara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

### **2.2.3.2 Asas Peraturan Perundang-Undangan**

Asas-asas tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah dinormatiskan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Asas-asas tersebut antara lain:

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Asas dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologi.
- e. Materi kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan.
- g. Asas keterbukaan maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

### **2.2.3.3 Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan**

Materi muatan peraturan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan

semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi :
  1. Hak-hak asasi manusia
  2. Hak dan kewajiban warga Negara
  3. Pelaksanaan penegakan kedaulatan Negara serta pembagian kekuasaan Negara
  4. Wilayah Negara dan pembagian daerah
  5. Kewarganegaraan dan kependudukan
  6. Keuangan negara
  7. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Sementara itu menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan cakupan materi muatan perda lebih luas meliputi:

- a. Materi tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Materi yang menampung kondisi khusus daerah.
- c. Materi yang menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penjabaran yang dimaksud tidak berarti perda langsung menjabarkan muatan Undang Undang Dasar karena masing-masing peraturan perundang-undangan yang telah dihirarkikan memiliki batasan materi muatannya masing-masing. Landasan konstitusional pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan adalah Undang Undang Dasar, akan tetapi untuk pelaksanaan lebih lanjut muatan Undang Undang Dasar hanya diperintahkan dalam bentuk Undang-Undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945), sedangkan materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Dengan batasan materi muatan ini berarti peraturan perundang undangan lebih tinggi yang dapat dilaksanakan dengan perda secara hirarkis meliputi: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan/atau Peraturan Presiden, termasuk Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan.

#### **2.2.3.4 Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Perda sebagai salah satu kebijakan daerah memiliki arti yang sangat strategis dalam mengimplementasikan isi otonomi daerah. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mendefinisikan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah, yang ditempatkan dalam hirarki berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dilihat dari segi tata urutan peraturan perundang-undangan Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang/Perpu, PP dan Perpres. Sedangkan dari segi pembentukannya Perda mirip dengan UU, karena dibentuk oleh lembaga perwakilan rakyat bersama dengan kepala daerah, oleh karena itu dapat disebut sebagai produk legislatif. Perbedaan antara undang-undang dengan Perda hanya dari segi ruang lingkup wilayah berlakunya. Undang-undang berlaku secara nasional, sedangkan Perda hanya dalam wilayah pemerintah daerah yang bersangkutan.

Pasal 2 Permendagri No 80 Tahun 2015 menjelaskan produk hukum daerah terdiri atas peraturan dan penetapan. Produk hukum daerah berbentuk peraturan sebagaimana yang termasuk dalam peraturan terdiri atas:

- a. perda;
- b. perkada;
- c. peraturan Bersama Kepala Daerah; dan

d. peraturan DPRD.

Sedangkan produk hukum berupa penetapan adalah:

- a. keputusan kepala daerah;
- b. keputusan DPRD;
- c. keputusan pimpinan DPRD; dan
- d. keputusan badan kehormatan DPRD

Sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah, kedudukan Perda hanya berlaku sebatas wilayah daerah otonom yang bersangkutan. Maka dari itu, kedudukan Perda harus mencerminkan sebagai sub sistem perundang-undangan nasional. Sebagai negara yang menganut sistem hirarkisitas peraturan perundang-undangan, kedudukan Perda tidak dapat dilepaskan dari hirarki yang ada. Perda yang dimaksud merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan perundang-undangan yang merupakan cerminan dari kehendak masyarakat dan paling menjahterakan masyarakat itu sendiri. Oleh sebab itu, dalam pembentukannya diperlukan partisipasi masyarakat agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik (Indrayanto, 2013: 202).

Dua aspek demokrasi, yaitu aspek formal dan material harus menjadi landasan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, terutama penetapan peraturan daerah sehingga dapat mewujudkan keadilan. Paradigma saat ini

demokrasi mendorong perubahan substansi, proses dan prosedur pembentukan undang-undang dan peraturan menjadi lebih demokratis (Rodiyah, 2013:54)

Undang-undang maupun peraturan daerah sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik, semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia atau daerah tersebut, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Norma hukum yang dikristalkan menjadi produk hukum pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*) (Nugroho, 2013:203).

#### **2.2.4 Teori Good Governance**

Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan unsur penting dalam suatu negara. Oleh karena itu, maka tidak berlebihan apabila salah satu faktor penentu krisis nasional dan berbagai persoalan yang melanda bangsa Indonesia bersumber dari kelemahan dibidang manajemen pemerintahan, terutama birokrasi, yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Memasuki era reformasi, hal tersebut diakui, sehingga melalui TAP MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas KKN, dan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme bangsa Indonesia menegaskan tekad untuk senantiasa bersungguh-sungguh mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*. Jika kita melihat bagian-bagian dari partisipasi yang dapat dilakukan oleh publik atau masyarakat di atas, maka dapat disimpulkan

bahwa partisipasi publik dalam pengambilan suatu keputusan sangatlah penting. Partisipasi publik menjadi sangat penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun *United Nations Development Program* (UNDP). Mengenai *good governance*, Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembentukan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif (Sumarto, 2003: 56).

Menurut T. Gayus Lumbuun (2010:56), dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara asas-asas umum pemerintahan yang baik telah disistematisasi oleh para ahli terkemuka dan dianut di beberapa negara, antara lain seperti di Belanda dikenal dengan "*Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur*" (ABBB), di Inggris dikenal "*The Principle of Natural Justice*", di Perancis dikenal "*Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique*", di Belgia dikenal "*Aglemene Rechtsbeginselen*", di Jerman dikenal "*Verfassung Sprinzipien*" dan di Indonesia "*Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*" (AUPB). Untuk mengenal asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut pendapat ahli maupun yang berkembang di Peradilan Administrasi, akan diuraikan berikut ini:

1. Menurut sistematisasi van Wijk/Konijnenbel yang dikutip oleh Indroharto dalam bukunya berjudul "Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata



Usaha Negara” tahun 1994, Asas-asas umum Pemerintahan yang Baik dikelompokkan:

- a. Asas-asas formal mengenai *pembentukan keputusan* yang meliputi Asas kecermatan formal dan Asas “*fair play*”.
- b. Asas-asas formal mengenai *formulasi keputusan* yang meliputi Asas Pertimbangan dan Asas kepastian Hukum formal.
- c. Asas-asas Meterial mengenai *isi Keputusan* yang meliputi Asas kepastian hukum material, Asas kepercayaan atau asas harapan-harapan yang telah ditimbulkan, Asas persamaan, Asas kecermatan material dan Asas keseimbangan.

2. Di Belanda Asas-asas umum pemerintahan yang baik dipandang sebagai norma hukum tidak tertulis, namun harus ditaati oleh pemerintah, sehingga dalam Wet AROB (*Administrative Rechtspraak Overheidsbeschikkingen*) yaitu Ketetapan-ketetapan Pemerintahan dalam Hukum Administrasi oleh Kekuasaan Kehakiman “*Tidak bertentangan dengan apa dalam kesadaran hukum umum merupakan asas-asas yang berlaku (hidup) tentang pemerintahan yang baik*”. Hal itu dimaksudkan bahwa asas-asas itu sebagai asas-asas yang hidup, digali dan dikembangkan oleh hakim. Asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang terkenal dan dirumuskan dalam Yurisprudensi AROB sebagai berikut:

- a. Asas pertimbangan (*motiveringsbeginsel*)
- b. Asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*)
- c. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*)
- d. Asas kepercayaan (*vertrouwensbeginsel of beginsel van opgewekte verwachtingen*)
- e. Asas persamaan (*gelijkheidsbeginsel*)
- f. Asas keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*)
- g. Asas kewenangan (*bevoegheidsbeginsel*)
- h. Asas fair play (*beginsel van fair play*)
- i. Larangan “*detournement de pouvoir*” atau penyalahgunaan wewenang (*het verbod detournement de pouvoir*)

- j. Larangan bertindak sewenang-wenang (*het verbod van willekeur*).

3. Di Perancis Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique*) dirumuskan:

- a. Asas persamaan (*egalite*).
- b. Asas tidak boleh mencabut keputusan bermanfaat (*intangibilite de effects individuels des actes administratifs*). Dengan asas ini keputusan yang *regelmatic* (teratur/sesuai dengan peraturan) tidak boleh dicabut apabila akibat hukum yang bermanfaat telah terjadi.
- c. Asas larangan berlaku surut (*principe de non retroactivite des actes administratifs*).
- d. Asas jaminan masyarakat (*garantie des libertes publiques*).
- e. Asas keseimbangan (*proportionnalite*).

4. Dalam kepustakaan Hukum Administrasi di Indonesia, Prof. Kuntjoro Purbopranoto dalam bukunya yang berjudul “*Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*” menguraikan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam 13 asas, yaitu:

- a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c. Asas kesamaan (dalam pengambilan keputusan pangreh) – *principle of equality*;
- d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
- f. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
- g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
- i. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);

- l. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

5. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia diidentifikasi dalam Pasal 3 dan Penjelasan yang dirumuskan sebagai *asas umum penyelenggaraan negara*. Asas ini terdiri dari:

- a. Asas Kepastian Hukum;  
Adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;  
Adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Asas Kepentingan Umum;  
Adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas Keterbukaan;  
Adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas Proporsionalitas;  
Adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- f. Asas Profesionalitas;  
Adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas Akuntabilitas.  
Adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disamping itu, Pasal 5 Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 dan Pasal 3 ayat (1) TAP MPR XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN menentukan untuk menghindari segala bentuk KKN, seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya dan harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat, melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama, ras dan

golongan, melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab, tidak melakukan perbuatan tercela, melaksanakan tugas tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, maupun kelompok dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku serta bersedia menjadi saksi dalam perkara KKN dan perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang berlaku secara universal di beberapa negara sebagai hukum tidak tertulis, di Indonesia dengan berlakunya Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN merumuskan asas-asas umum penyelenggaraan negara tersebut secara formal mengikat penyelenggara negara untuk dilaksanakan dalam tugas dan fungsinya. (<http://studihukum.blogspot.co.id/2010/11/keputusan-tata-usaha-negara-1.html>).

## **2.2.5 Teori Pengawasan**

### **2.2.5.1 Pengertian Pengawasan**

Dalam suatu organisasi, pengawasan merupakan hal yang sangat penting, khususnya dalam organisasi pemerintahan. Menurut Paulus Effendie Lotulung dalam Irfan Fachrudin (2004:89) pengawasan terhadap pemerintah adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya, apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga menjelaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana ketentuan peraturan perundang-undangan. Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah

segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Pengawasan dengan pemerintah dapat dihubungkan sebagai berikut (Fachrudin, 2004:90-91):

- 1) Sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya.
- 2) Tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal, serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat.
- 3) Adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan.
- 4) Jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan.
- 5) Apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

#### **2.2.5.2 Jenis-Jenis Pengawasan**

Sebagai upaya mencapai tujuan otonomi daerah yang berhasil guna dan berdaya guna, diperlukan suatu sistem pengawasan yang bersifat *built up* maupun yang bersifat dapat mendorong kreativitas dan motivasi daerah itu sendiri dalam menjalankan urusan pemerintahan sendiri (Sunarno, 2008:109).

Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu kontrol intern dan kontrol ekstern (Fachrudin, 2004:92).

- 1) Kontrol intern (*internal control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah.
- 2) Kontrol ekstern (*external control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.

Menurut Paulus Effendie Lotulung dalam Irfan Fachrudin (2004:93) dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

- 1) Kontrol *a-priori*  
Merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol ini mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan.
- 2) Kontrol *a-posteriori*  
Merupakan pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru.

Dipandang dari aspek yang diawasi, Paulus Effendie Lotulung dalam Irfan Fachrudin (2004:93) menyatakan bahwa pengawasan dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu:

- 1) Pengawasan segi hukum (legalitas)  
Pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja. Kontrol peradilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi

hukum walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu.

- 2) Pengawasan segi kemanfaatan (opportunitas) merupakan pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya.

Dipandang dari cara pengawasannya, Hartogh M.L.M dalam Irfan Fachrudin (2004:94) menyebutkan bahwa pengawasan dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu:

- 1) Pengawasan unilateral adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas.
- 2) Pengawasan refleksif adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui prosesn timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi.

## **2.3 Landasan Konseptual**

### **2.3.1 Pelayanan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata pelayanan berasal dari kata “layan” yang berarti membantu menyiapkan atau mengurus apa-apa yang dibutuhkan seseorang. Arti kata “Pelayanan” sendiri adalah perihal atau tata cara melayani atau memberikan layanan. Pelayanan dalam ini adalah lebih mengarah ke pelayanan publik, menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau

pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. (<https://kbbi.kemdikbud.go.id>).

### **2.3.2 Perizinan**

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan arti kata “Perizinan” adalah perihal memberikan izin. Perizinan dapat diartikan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Bentuk perizinan antara lain: pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus memiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melaksanakan suatu kegiatan atau tindakan. Dengan memberi izin, pengusaha memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan. (Sutedi, 2010: 67).

### **2.3.3 Usaha Penyedia Akomodasi**

Definisi akomodasi menurut SK Menteri Pariwisata No.37/PW.304/MPT/86 adalah suatu tempat penginapan yang dilengkapi pelayanan lainnya seperti layanan makan dan minum, contohnya adalah hotel, bungalow, losmen dsb. Akomodasi adalah sarana untuk menyediakan jasa pelayanan penginapan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan makan dan minum serta jasa lainnya. Pada umumnya akomodasi adalah sebuah tempat penginapan yang disediakan oleh penyedia jasa.



#### **2.3.4 Peraturan Daerah (Perda)**

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah.

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam Pasal 2 Permendagri Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah menjelaskan Peraturan Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau untuk mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan Pemerintah Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### **2.3.5 Kepariwisata**

Istilah pariwisata berasal dari Bahasa Sanskerta yang terdiri dari dua suku kata yaitu pari dan wisata. Pari berarti berulang-ulang atau berkali-kali, sedangkan

wisata berarti perjalanan atau bepergian. Jadi pariwisata berarti perjalanan yang dilakukan secara berulang-ulang (Yoeti :1996:112). Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata Bab I Pasal 1, dinyatakan bahwa wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Berdasarkan penjelasan di atas, pada dasarnya wisata mengandung unsur yaitu :

- (1) Kegiatan perjalanan;
- (2) Dilakukan secara sukarela;
- (3) Bersifat sementara;
- (4) Perjalanan itu seluruhnya atau sebagian bertujuan untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata.

Sedangkan pengertian daya tarik wisata menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 yaitu segala suatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisata.

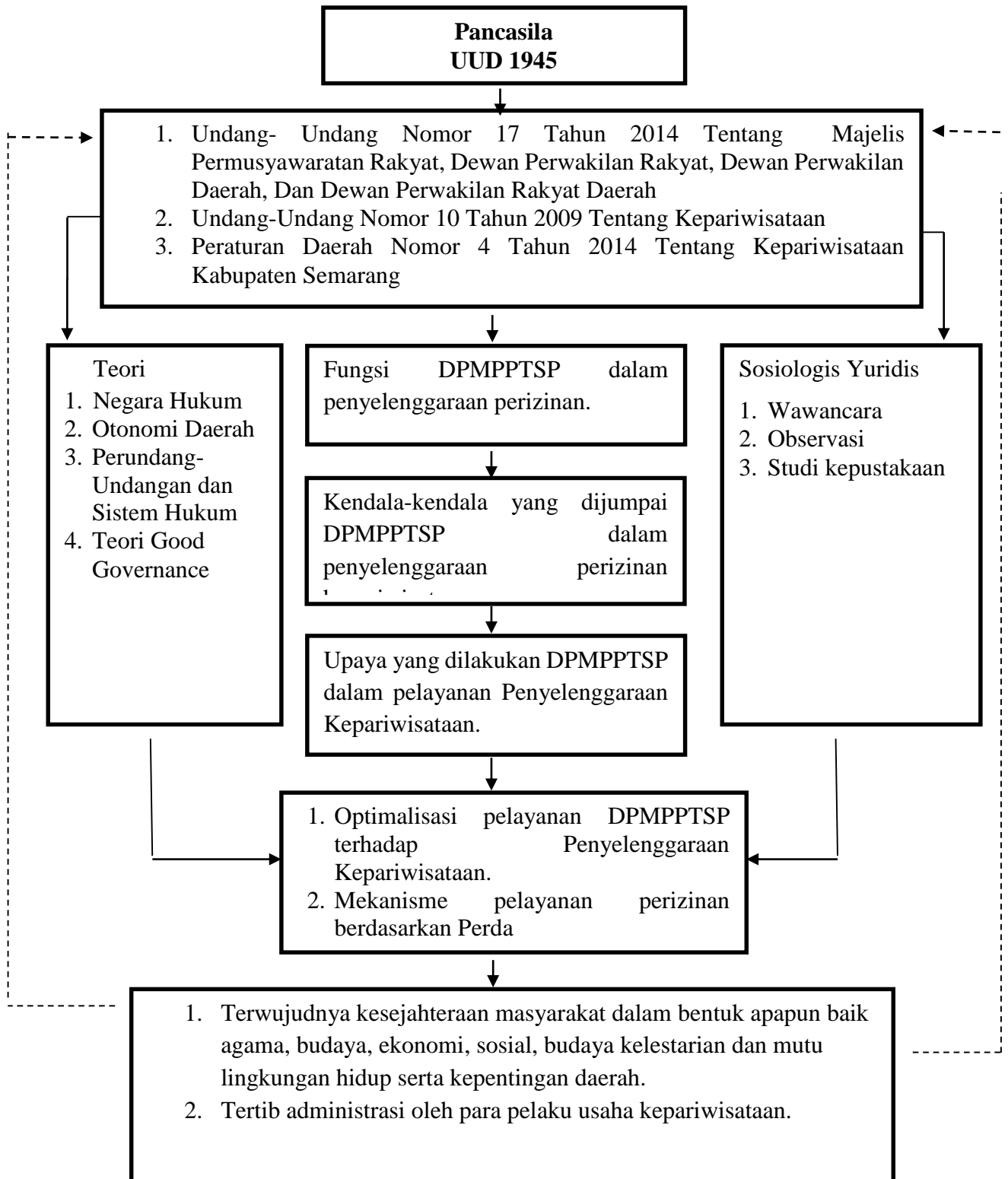
Menurut Pendit (2003:33) kepariwisataan juga dapat memberikan dorongan langsung terhadap kemajuan pembangunan atau perbaikan pelabuhan (laut atau udara), jalan raya, pengangkutan setempat, program-program kebersihan atau kesehatan, pilot proyek sasana budaya dan kelestarian lingkungan dan sebagainya, yang kesemuanya dapat memberikan keuntungan dan kesenangan baik bagi masyarakat dalam lingkungan daerah wilayah yang bersangkutan maupun bagi wisatawan pengunjung dari luar. Kepariwisataan juga dapat memberikan dorongan dan sumbangan terhadap pelaksanaan pembangunan proyek-proyek berbagai sektor bagi negara-negara yang telah berkembang atau

maju ekonominya, dimana pada gilirannya industri pariwisata merupakan suatu kenyataan ditengah-tengah industrilainnya.

Pembangunan sektor pariwisata menyangkut aspek sosial budaya, ekonomi dan politik. Hal tersebut sejalan dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan yang menyatakan bahwa penyelenggaraan kepariwisataan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan obyek dan daya tarik wisata di Indonesia serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa.

## 2.4 Kerangka Berfikir

### 2.4.1 Bagan Kerangka Berfikir :



## **2.4.2 Penjelasan Kerangka Berfikir**

### **2.4.2.1 *Input* (input)**

Peneliti mendasarkan penelitian ini pada pelaksanaan berbagai peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan Kabupaten Semarang.

### **2.4.2.2 *Process* (proses)**

Dasar-dasar hukum tersebut akan menjadi landasan sebagai fokus perhatian yang akan dilakukan mengenai 2 (dua) permasalahan, dan mengkaji beberapa permasalahan, yaitu:

1. Pelaksanaan fungsi DPMPTSP dalam penyelenggara perizinan sesuai dengan Undang Undang No 10 Tahun 2009 terhadap Perda No 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataaan;
2. Kendala-kendala dan upaya terhadap pelaksanaan fungsi pelayanan perizinan yang dilakukan oleh DPMPTSP Kabupaten Semarang. Dari permasalahan tersebut, peneliti menggunakan penelitian hukum dengan sosiologis yuridis melalui teknik pengambilan data dengan wawancara, observasi, dan studi kepustakaan. Adapun penelitian ini menggunakan berbagai teori yaitu Teori Negara Hukum dan Teori Sistem Hukum, Teori

Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan, Teori Otonomi Daerah, Teori Perundang-Undangan, dan Teori *Good Governance*.

#### **2.4.2.3 Output (tujuan)**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui optimalisasi pelaksanaan perizinan Penyelenggaraan Kepariwisataaan serta mengetahui mekanisme pelaksanaan perizinan oleh DPMPPTSP.

#### **2.4.2.4 Outcome (manfaat)**

Kerangka berfikir di atas merupakan sarana untuk mencapai manfaat penelitian yaitu terwujudnya kesejahteraan masyarakat baik sosial, ekonomi, budaya, kelestarian mutu lingkungan hidup dan kepentingan daerah juga disiplin administrasi terhadap para pelaku usaha kepariwisataan.

## **BAB V**

### **SIMPULAN**

#### **5.1 Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis lakukan, maka penulis mengambil kesimpulan berdasarkan rumusan masalah penelitian ini yaitu :

1. Pelaksanaan perizinan usaha penyedia akomodasi khususnya usaha perhotelan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu berdasarkan SK Bupati Semarang Nomor: 061/0034/2014 tentang Pendelegasian Sebagian Kewenangan Bupati Semarang kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Semarang bahwa PTSP adalah dinas yang berwenang untuk mengeluarkan atau menerbitkan ijin usaha yang ada di Kabupaten Semarang belum optimal. Prosedur pelaksanaan perizinan PTSP berdasarkan Peraturan Bupati Semarang Nomor Tahun 111 Tahun 2012 Tentang penunjukan Kantor Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Kabupaten Semarang Sebagai Pelaksana Sistem Pelayanan Informasi dan Perijinan Investasi Secara Elektronik di Kabupaten Semarang yang mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata di Kabupaten Semarang . Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dalam melaksanakan tugasnya dirasa kurang optimal. Merujuk kepada data bahwa pada tahun 2016 terdapat 106 hotel yang tersebar di Kabupaten Semarang, utamanya di Kecamatan Bandungan hanya 60 hotel yang memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata.

2. Usaha perhotelan di Kecamatan Bandungan menjadi daerah sebaran hotel terbanyak yang ada di Kabupaten Semarang, walaupun tercatat sudah banyak yang memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata namun tidak dapat dipungkiri bahwa masih banyak juga hotel yang belum memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata. Upaya mengoptimalkan hal tersebut dibutuhkan aturan-aturan yang relevan. Pada kenyataannya hal tersebut belum terlaksana dengan baik, dapat dilihat dari Peraturan Bupati Semarang Nomor Tahun 111 Tahun 2012 Tentang penunjukan Kantor Penanaman Modan dan Perijinan Terpadu Kabupaten Semarang Sebagai Pelaksana Sistem Pelayanan Informasi dan Perijinan Investasi Secara Elektronik di Kabupaten Semarang yang seharusnya dijadikan pedoman pelaksanaan perizinan usaha penyedia akomodasi sampai saat ini belum diperbaharui sesuai dengan Peraturan Presiden maupun Peraturan Daerah yang terbaru. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu perlu melakukan langkah-langkah strategis untuk mengoptimalkan pelayanan perizinan usaha yang ada di kabupaten Semarang, memaksimalkan sistem pelayanan secara online, juga sesuai dengan apa yang telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha salah satunya yaitu pembentukan satuan tugas sebagai wujud percepatan pelaksanaan perizinan usaha. Penyadaran kepada para pengusaha perhotelan tentang kesadaran hukum melalui sosialisasi mungkin bisa menjadi jalan alternatif yang dapat ditempuh pemerintah dalam hal ini adalah Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.



## 5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Bupati Semarang hendaknya segera membuat dan menerbitkan peraturan Bupati terkait tugas dan kewenangan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menyesuaikan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha, Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata, dan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata Kabupaten Semarang.
2. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu segera membuat Satuan Tugas sesuai amanat Presiden melalui Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha dalam upaya peningkatan dan optimalisasi pelayanan perizinan usaha akomodasi.
3. Pengusaha hotel supaya tertib dan taat terhadap aturan yang berlaku, dan meningkat kesadaran terhadap hukum.
4. Masyarakat turut berperan aktif dalam melakukan pengawasan terhadap perkembangan usaha hotel disekitarnya. Masyarakat perlu mengetahui alur atau tata cara pengaduan apabila menemukan pelanggaran atau kecurangan yang dilakukan oleh pengusaha hotel, atau para konsumen atau pelanggan pengguna hotel.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

Peraturan Presiden No 91 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha

Permendagri No 15 Tahun 2006 Tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah

Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata

Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Inspektorat, Lembaga Teknis Daerah, Dan Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Semarang

Perda Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Kepariwisata Kabupaten Semarang

Peraturan Bupati No 52 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan, Tugas dan Fungsi, Tata Kerja, dan Perincian Tugas Perangkat Daerah Kabupaten Semarang

Peraturan Bupati Semarang Nomor Tahun 111 Tahun 2012 Tentang penunjukan Kantor Penanaman Modan dan Perijinan Terpadu Kabupaten Semarang Sebagai Pelaksana Sistem Pelayanan

Informasi dan Perijinan Investasi Secara Elektronik di Kabupaten Semarang.

## 2. BUKU

- A.Yoeti, Oka. 1996. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Angkasa: Bandung.
- Abdullah, Rozali. 2007. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta : PT Raja Grasindo.
- Ade Maman Suherman, 2004. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Raja grafindo Persada, Jakarta.
- Adrian Sutedi, 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika, Jakarta.
- AM. Suherman, 2008. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Ashofa, Burhan. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Ashshofa, Burhan. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konsitusi dan Konstitulisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Prees.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Pengatar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. III, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Bachri, Bachtiar S. 2010. *Meyakinkan Validitas Data Melalui Triangulasi pada Penelitian Kualitatif*. Surabaya
- Fachrudin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan. Pemerintah*. Bandung : PT.Alumni.
- Ghony, M.D. dan Almanshur, F. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ar-ruzz Media.
- HAW. Widjaja. 2007. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

- HR, Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta : UII Press.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Koentjoro,Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor Selatan: Ghalia Indonesia.
- Mahendra Kurniawan, dkk. 2007. *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, .Yogyakarta: Kreasi Total Media, Cetakan ke 1.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1995. *Ilmu Negara*, cet. III. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1999. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. V. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.
- Moleong, Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Pendit, N.S. 2003. *Ilmu Pariwisata, Sebuah Pengantar Perdana*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.
- Soekanto, Soerjono. 1982. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UII Press.
- Soekanto, Soerjono. 2007. *Sosiologi suatu Pengantar*. Jakarta: P.T.Raja Grafindo.
- Soekanto, Soerjono. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UII Press.
- Sugiyono. 2015. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif & RND*. Bandung : Alfabet.
- Sumarto dan Hetifa Sj. 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good governance*. Bandung: Yayasan Obor Indonesia.
- Sunarno, Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika.

T. Gayus Lumbuun, 2006. *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Ditinjau dari Aspek Kegunaan dan Manfaat Pidato pengukuhan Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, SH., MH.* FH Universitas Krisnadwipayana, Jakarta.

Waluyo, Herman J. 2002. *Pengkajian Sastra Rekaan.* Salatiga: Widyasari Press.

### 3. JURNAL

Absori, Fatkhul Muin. 2016. Prosiding Konferensi Nasional Ke-4 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah (APPPTM). *Penyusunan Peraturan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah : Suatu Tinjauan Terhadap Pembentukan Perda Yang Aspiratif*, hlm 265.

Baharuddin, Jurnal Universitas Hasanuddin, 2015, *Akuntabilitas Pelayanan Publik: Studi Kasus Pelayanan Perizinan Mendirikan Bangunan di Kota Makassar*

Hidayat, Arif. 2011. *Analisis Politik Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Sistem Penganggaran Daerah di Indonesia Pasca Reformasi.* Pandecta Vo. 6, No. 1:26-39

Indaryanto, Wisnu. 2013. Public Involvement in the Process of Formation of Legislation Indonesian. *Journal of Legislation.* Vol. 10 No. 3. Hlm 202.

Muin, Fatkhul. 2014. Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah. *Jurnal Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 8 No. 1, Januari-Maret. Halaman 70)

Nugroho, Wahyu. 2013. Drafting Responsive and Participative Regulation Based on Pancasila Law Idealism Indonesian. *Journal of Legislation* Vol. 10 No. 3. Hlm 203.

Rodiyah. 2013. *Aspect Democracy In The Formation Of Regional Regulation (Case Study The Formation Of Regional Regulation About Education In Perspective Socio-Legal).* *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 2. No.3:53-61

Soemarsono Maleha, 2007, *Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun Ke-37 No.2 April-Juni.

#### 4. SKRIPSI

Andi Annisa Tiara Marina, Skripsi Universitas Hasanudin, Makasar, 2016.  
*Tinjauan Yuridis Tentang Prosedur Dan Pelaksanaan Izin Usaha Hotel Di Kota Makassar*

Intan Nadia, Skripsi Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta, 2015.  
*Implementasi Kebijakan Mengenai Perizinan Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta*

#### 5. INTERNET DAN DOKUMEN

Data Strategis Kabupaten Semarang Tahun 2016.

Kelly, Martin. Online. 2011. Separation of Power by Montesquieu.  
<http://americanhistory.about.com> diakses pada 25 Desember 2017.

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/02/10/n0s450-pemkab-semarang-dinilai-lemah-sikapibangunan-tak-berizin> diakses pada tanggal 8 Januari 2018.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id>