

**TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP
PERIZINAN RESTORAN BERDASARKAN PERATURAN
DAERAH KOTA MEDAN NO. 37
TAHUN 2002
(Studi Kasus Dinas Pariwisata Kota Medan)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Akhir
Perkuliahan Untuk Mendapatkan
Gelar Sarjana Hukum**

Oleh :

ANANDA DAULAY

NPM : 06 840 0161

BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2010**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)16/7/24

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

Lembar Persetujuan

I Penyajian

Nama : Ananda Dauly
NIM : 06.840.0161
Bidang : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Administrasi Negara Terhadap Perizinan Restoran Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan No. 37 Tahun 2002 (Studi Kasus Dinas Pariwisata Kota Medan)

II Dosen Pembimbing

1. **Nama** : Zamzami Umar SH. M.Hum
Jabatan : Dosen Pembimbing I
Tanggal Persetujuan :
Tanda Tangan :
2. **Nama** : Hj. Rahmaniar, SH. M.Hum
Jabatan : Dosen Pembimbing II
Tanggal Persetujuan :
Tanda Tangan :

III Panitia Meja Hijau

1. **Ketua** : Azizah, SH.
2. **Sekretaris** : Hj. Jamilah, SH. M.Hum
3. **Penguji I** : Zamzami Umar SH. M.Hum
4. **Penguji II** : Hj. Rahmaniar, SH. M.Hum



Disetujui Oleh :



(Syah Raddin SH, M.Hum)

Ketua Bidang
Hukum Administrasi Negara

(Zamzami Umar SH. M.Hum)

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/7/24

ABSTRAKSI

TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PERIZINAN RESTORAN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA MEDAN NO. 37 TAHUN 2002 (Studi Kasus Dinas Pariwisata Kota Medan)

Oleh :

ANANDA DAULAY

NPM : 06 840 0161

BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Percepatan pembangunan di Kota Medan dewasa ini memberikan kontribusi terhadap perkembangan inti kota, yang dapat dilihat dari berdirinya restoran-restoran megah dengan spesifikasi makanan tertentu. Kondisi ini apabila dilihat belakangan ini bertolak belakang dengan belum membaiknya sistem perekonomian Indonesia secara penuh akibat krisis moneter pada awal tahun 1997 ditambah dengan masalah krisis ekonomi dunia. Dengan keadaan ini maka pada dasarnya fungsi pemberian izin restoran sangat begitu penting dalam menunjang tujuan-tujuan sebagaimana diuraikan sebelumnya. Tetapi meskipun demikian tetaplah diperlukan kebijakan administrasi tertentu sehingga izin pendirian restoran tersebut mampu memberikan manfaat bagi masyarakat khususnya warga Kota Medan.

Permasalahan yang diajukan adalah apakah yang menjadi syarat dan prosedur pendirian restoran, apakah kendala-kendala yang dihadapi dalam hal pelaksanaan pengurusan izin operasional restoran dan apakah sanksi administratif terhadap penyalahgunaan izin operasional pendirian restoran.

Untuk membahas permasalahan tersebut maka dilakukan penelitian secara kepustakaan dan penelitian lapangan pada Dinas Pariwisata Kota Medan.

Hasil penelitian dan pembahasan menjelaskan aspek hukum ditemukan dalam hal pemberian restoran oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Medan adalah bahwa pada dasarnya izin yang diberikan tersebut harus dihubungkan dengan peningkatan kualitas di bidang kepariwisataan, karena restoran adalah salah satu dari beberapa aspek yang saling berkaitan dalam bidang industri pariwisata. Peranan Undang-undang No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan juga menjadi dasar dalam pelaksanaan pemberian izin penyelenggaraan restoran. Bahwa aspek Hukum Administratif Negara dalam kaitannya dengan izin penyelenggaraan restoran adalah sebagai salah satu bidang hukum yang mengatur bisnis restoran telah diatur sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga penyimpangan-penyimpangan surat izin penyelenggaraan restoran dapat dihindari. Selain pelaksanaan pendirian gedung dan bangunan dimana restoran didirikan, maka pelaksanaan pemberian izin restoran juga didasarkan kepada pelaksanaan upaya peningkatan pendapatan daerah melalui retribusi gangguan dan juga sangat berhubungan dengan pelaksanaan Amdal sehubungan operasional restoran dan hubungannya dengan lingkungan hidup.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas karunia-Nya kepada penulis sehingga penulisan karya ilmiah dalam bentuk skripsi ini dapat terselesaikan.

Skripsi penulis ini adalah merupakan rangkaian kewajiban-kewajiban penulis di dalam perkuliahan terutama untuk mencapai ujian akhir memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area Bidang Hukum Administrasi Negara.

Adapun judul yang diajukan dalam penulisan skripsi ini adalah **“TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TERHADAP PERIZINAN RESTORAN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA MEDAN NO. 37 TAHUN 2002 (Studi Kasus Dinas Pariwisata Kota Medan)”**.

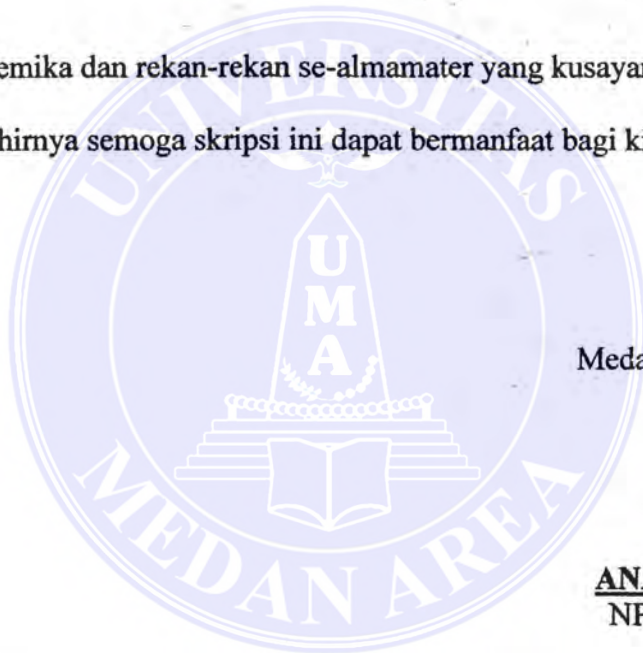
Dalam menyelesaikan tulisan ilmiah ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Maka pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima-kasih yang sebesar-besarnya kepada :

- Bapak Syafaruddin, SH, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Medan Area,
- Bapak Zamzami, SH, MH, selaku Ketua Bidang Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Medan Area dan sekaligus sebagai Dosen Pembimbing I Penulis.

Ibu Hj. Rahmania, SH, Mt.Hum, selaku Dosen Pembimbing II Penulis.

- Bapak dan Ibu serta seluruh staf administrasi Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
- Yang tercinta diantara semua orang kedua orang tua penulis Ayahanda dan Ibunda yang telah memberikan kasih sayang dan bimbingannya kepada saya yang selalu ada dan memberikan support dan dukungannya hingga selesai penulisan skripsi ini.
- Civitas akademika dan rekan-rekan se-almamater yang kusayangi.

Pada akhirnya semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.



Medan, Maret 2010

Penulis

ANANDA DAULAY
NPM : 06 840 0161

DAFTAR ISI

halaman

ABSTRAKSI

KATA PENGANTAR..... i

DAFTAR ISI iii

BAB I. PENDAHULUAN 1

A. Pengertian dan Penegasan Judul..... 3

B. Alasan Pemilihan Judul 5

C. Permasalahan 6

D. Hipotesa..... 7

E. Tujuan Pembahasan..... 8

F. Metode Pengumpulan Data 8

G. Sistematika Penulisan..... 9

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PERIZINAN MENURUT
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA 11

A. Pengertian Izin..... 11

B. Jenis dan Bentuk Izin..... 14

C. Pihak-Pihak Yang Berwenang Mengeluarkan Izin 16

D. Ketentuan-Ketentuan Mengenai Perizinan. 20

E. Kaitan Hukum Administrasi Negara Dengan Perizinan.... 22

BAB III. TINJAUAN UMUM TENTANG KEPARIWISATAAN DAN

UNIVERSITAS MEDAN AREA
RESTORAN 29

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/7/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)16/7/24

A. Pengertian Kepariwisataa	29
B. Bidang-Bidang Industri Yang Mendukung Kepariwisataa	32
C. Pengertian Restoran	36
D. Jenis dan Tipe Restoran	37
E. Kedudukan Restoran Dalam Bisnis Pariwisata	39
BAB IV. PELAKSANAAN PENGURUSAN IZIN OPERASIONAL RESTORAN MENURUT PERATURAN DAERAH KOTA MEDAN NO. 37 TAHUN 2002	
A. Fungsi dan Peranan Dinas Pariwisata Kota Medan	40
B. Syarat dan Prosedur Pendirian Restoran	43
C. Kendala-Kendala Yang Dihadapi	54
D. Sanksi Administratif Terhadap Penyalahgunaan Izin Operasional Restoran	56
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN	61
A. Kesimpulan	61
B. Saran	62

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan jasa pariwisata merupakan peringkat yang penting dalam pembangunan. Untuk menciptakan lapangan kerja, meratakan pendapatan masyarakat, memperkenalkan seni budaya dan keindahan alam, memupuk rasa cinta tanah air dan kesatuan bangsa terutama bagi generasi muda serta sebagai sumber penghasilan devisa negara.

Kepulauan Nusantara yang terkenal dengan sebutan Zamrud Khatulistiwa sangat potensial sebagai tempat pariwisata. Ciri khas kebudayaan suatu daerah yang berlainan dengan daerah lainnya serta keramahtamahan penduduknya adalah sebagian dari citra yang memiliki daya pikat bagi para wisatawan.

Maka tak salah bila pemerintah mengembangkan kepariwisataan Indonesia. Di satu sisi pemerintah berusaha melengkapi prasarana dan sarana yang terus berkembang setiap tahunnya dan di sisi lain, peningkatan kualitas diberikan di berbagai sektor bagi pihak swasta mutlak perlu.¹

Sehubungan dengan perkembangan dunia pariwisata, keberadaan restoran pun mulai mendapat perhatian karena merupakan sarana akomodasi yang sangat vital. Untuk itu diperlukan tenaga kerja yang cukup terampil dalam memberikan pelayanan (service). Dan salah satunya yang menjadi titik fokus dalam penelitian

Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Medan sebagai suatu instansi pemerintah yang memiliki kewenangan pemberian izin restoran.

Untuk lebih menguatkan pengertian restoran ada baiknya dikutip definisi restoran dalam Surat Keputusan Menteri Pos dan Telekomunikasi No. 34/HK 103/MPT-87 yang menerangkan bahwa restoran adalah suatu jenis akomodasi yang mempergunakan sebagian/seluruh bangunan untuk menyediakan jasa makan dan minum serta jasa lainnya bagi umum, yang dikelola secara komersial serta memenuhi ketentuan persyaratan yang ditetapkan dalam surat keputusan.²

Sebagai salah satu sektor yang sangat penting dalam mendukung kegiatan pariwisata maka perihal restoran sangatlah penting untuk dilakukan penatausahaan atasnya. Termasuk itu dalam ukuran, jumlah, spesifikasi dan juga lainnya.

Efektivitas penatausahaan administrasi restoran adalah ditujukan untuk menertibkan dan juga mengkondisikan persaingan yang sehat antara restoran itu sendiri serta memberikan faedah bagi perkembangan dunia pariwisata di Kota Medan juga memberikan masukan berupa pendapatan kepada Pemerintah Kota Medan.³

Hal ini senada juga dengan ketentuan Peraturan Daerah Kota Medan No. 37 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Pariwisata yang dalam Pasal 5 diterangkan “dengan nama retribusi izin usaha pariwisata dipungut retribusi atas pembinaan, pengawasan dan pengendalian di bidang usaha pariwisata”.

Retribusi sebagai suatu bentuk penerimaan pendapatan daerah maka kontribusi perizinan restoran berbeda dengan pajak. Hal ini disebabkan pajak adalah suatu kewajiban dari pajak tanpa adanya prestasi dari pemerintah. Tetapi dalam retribusi ada ditemukan pengembalian prestasi dari pemerintah.

Percepatan pembangunan di Kota Medan dewasa ini memberikan kontribusi terhadap perkembangan inti kota, yang dapat dilihat dari berdirinya restoran-restoran megah dengan spesifikasi makanan tertentu. Kondisi ini apabila dilihat belakangan ini bertolak belakang dengan belum membaiknya sistem perekonomian Indonesia secara penuh akibat krisis moneter pada awal tahun 1997 ditambah dengan masalah krisis ekonomi dunia.

Dengan keadaan ini maka pada dasarnya fungsi pemberian izin restoran sangat begitu penting dalam menunjang tujuan-tujuan, sebagaimana diuraikan sebelumnya. Tetapi meskipun demikian tetaplah diperlukan kebijakan administrasi tertentu sehingga izin pendirian restoran tersebut mampu memberikan manfaat bagi masyarakat khususnya warga Kota Medan.

A. Pengertian dan Penegasan Judul

Judul adalah sangat sentral sekali dalam keberadaannya di sebuah karya ilmiah, dengan judul akan membuahkan suatu daya tarik khusus serta gambaran dari isi.

UNIVERSITAS MEDAN AREA ini sebagai suatu bentuk karya ilmiah juga mempunyai

judul, yaitu : **“Tinjauan Hukum Administrasi Negara Terhadap Perizinan Restoran Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan No. 37 Tahun 2002 (Studi Kasus Dinas Pariwisata Kota Medan)”**.

Agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda terhadap isi pembahasan yang akan penulis uraikan dalam skripsi ini maka pada bagian ini penulis akan memberikan pengertian dari judul yang diajukan tersebut, yaitu :

- Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan hukum yang menentukan cara bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha - usaha untuk memenuhi tugas-tugas atau cara bagaimana penguasa seharusnya bertingkah laku dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.⁴
- Perizinan yang berasal dari kata Izin. Izin menurut Prajudi Admosudirjo adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan oleh undang-undang.⁵
- Restoran berasal dari kata restoran yang berarti bangunan yang bersifat bisnis di bidang makanan dan minuman.⁶
- Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan No. 37 Tahun 2002 berarti pembahasan akan dilakukan berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Kota Medan No. 37 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Pariwisata.

⁴ Victor Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum administrasi Negara*, Penerbit Bina aksara, Jakarta, 1989, hal. 45.

⁵ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hal. 986.

⁶ Daryanto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Apollo, Surabaya, 2001, hal. 251.

- Studi Kasus Dinas Pariwisata Kota Medan adalah salah satu dinas yang terdapat di wilayah hukum Kota Medan.

Dengan demikian maka pembahasan skripsi ini menyangkut sekitar peranan yang diberikan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Medan sebagai sebuah instansi Pemerintah Kota Medan dalam hal pelaksanaan pemberian izin bagi usaha restoran serta tugas lainnya yang terkait.

B. Alasan Pemilihan Judul

Meskipun pada dasarnya pembahasan tentang restoran adalah merupakan telaah dari sisi bisnis dan ekonomi. Tetapi meskipun demikian ditemukan juga landasan fundamen Hukum Administrasi Negara khususnya dalam pemberian izin operasional restoran. Disebabkan penulis berada dalam lingkup disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara maka pembahasan akan ditelaah dari sisi disiplin tersebut.

Aspek hukum administrasi disini adalah suatu aspek pemberian izin sehingga sebuah restoran tersebut dapat melakukan aktivitasnya. Dengan hal uraian di atas dapat dilihat bahwa alasan pemilihan judul adalah:

1. Untuk melihat bagaimana sebenarnya aspek hukum administrasi negara ditemukan dalam hal pemberian izin kepada restoran, sebagaimana diketahui bahwa salah satu fungsi Hukum Administrasi Negara tersebut adalah

UNIVERSITAS MEDAN
SICAS MEDAN AREA

UNIVERSITAS MEDAN AREA aparaturnya pemerintah untuk melayani masyarakat, atau

dengan kata lain bagaimana suatu sistem pemberian izin pelaksanaan izin sebuah restoran tersebut dilakukan oleh pemerintah, sehingga fungsi pemerintah melayani masyarakat di dalam bidang restoran dapat terpenuhi.

2. Penulis juga dalam hal ini tertarik mengetengahkan judul di atas untuk melihat bagaimana sebenarnya prosedur pemberian izin tersebut.
3. Selain dua keadaan di atas penulis juga ingin mengetahui aspek-aspek yang untuk mendukung diberikannya izin pendirian restoran.

C. Permasalahan

Dalam penulisan suatu karya ilmiah atau skripsi maka untuk mempermudah pembahasan perlu dibuat suatu permasalahan yang disesuaikan dengan judul yang diajukan penulis, karena permasalahan inilah yang menjadi dasar penulis untuk melakukan pembahasan selanjutnya.

Adapun permasalahan yang berkenaan dengan judul skripsi ini adalah:

1. Apakah yang menjadi syarat dan prosedur pendirian restoran ?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi dalam hal pelaksanaan pengurusan izin operasional restoran?
3. Apakah sanksi administratif terhadap penyalahgunaan izin operasional pendirian restoran ?

D. Hipotesa

Hipotesa adalah merupakan jawaban sementara atas permasalahan yang diajukan. “Sebelum permasalahan-permasalahan dibahas dalam bab per bab, maka permasalahan-permasalahan ini akan dijawab sementara dalam rumusan hipotesa, karena hipotesa merupakan suatu jawaban sementara dari suatu permasalahan, maka harus diuji kebenarannya dengan jalan penelitian”.⁷

Jadi hipotesa dapat diartikan jawaban sementara yang harus diuji kebenarannya dalam pembahasan-pembahasan berikutnya. Dengan demikian yang menjadi hipotesa penulis dalam skripsi ini adalah :

1. Syarat dan prosedur pendirian izin sebuah restoran di Dinas Pariwisata Kota Medan diatur dalam Perda No. 37 Tahun 2002, sehingga dengan demikian selain dibuat secara baku dalam bentuk perundang-undangan maupun surat ketetapan pendirian sebuah restoran tetap harus berpatokan kepada kepentingan masyarakat, bukan prinsip keuntungan bagi instansi yang memohonkan izin tersebut.
2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam hal pelaksanaan pengurusan izin operasional restoran adalah sistem yang panjang dan adanya kutipan yang kurang memiliki hubungan dengan permohonan ijin.
3. Sanksi administratif terhadap penyalahgunaan izin operasional pendirian restoran sudah berjalan sesuai dengan Perda No. 37 Tahun 2002, karena sanksi

dibuat pada dasarnya untuk menertibkan operasional restoran.

E. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan ini adalah :

1. Untuk melengkapi persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area dengan spesifikasi Jurusan Hukum Administrasi Negara.
2. Penulis juga berkeinginan untuk menyumbangkan sedikit ilmu bagi almamater penulis, Universitas Medan Area dalam hal bagaimana sebenarnya pelaksanaan pemberian izin bagi sebuah restoran.
3. Bagi masyarakat luas, penulis berkeinginan untuk sekedar berbagi pengetahuan dan pengalaman di dalam hal kepariwisataan, khususnya dalam pelaksanaan pendirian sebuah restoran.

F. Metode Pengumpulan Data

Dalam penulisan skripsi ini, penulis telah berusaha sedaya upaya untuk mengumpulkan data-data guna melengkapi kesempurnaan pembahasan skripsi ini, dimana dalam hal ini digunakan dua metode penelitian yaitu :

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Disini penulis melakukan penelitian dengan cara mempelajari bahan-bahan

UNIVERSITAS MEDAN AREA baik itu karangan-karangan ilmiah maupun beberapa

literatur-literatur yang mendukung penulisan dan pembahasan skripsi penulis ini.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Dalam penyempurnaan penelitian penulis melakukan penelitian secara langsung di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Medan, dengan pengamatan secara langsung maupun mengadakan wawancara kepada yang berwenang memberikan informasi di instansi pemerintah tersebut.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam pembahasan skripsi ini disusun penulis sedemikian rupa, yang memuat 5 (lima) buah bab dan masing-masing bab mempunyai beberapa sub bab, antara lain dapat disebutkan sebagai berikut :

Bab I. PENDAHULUAN.

Dalam bab pendahuluan ini akan dibahas hal-hal yang umum dalam sebuah tulisan ilmiah yaitu : Pengertian dan Penegasan Judul, Alasan Pemilihan Judul, Permasalahan, Hipotesa, Tujuan Pembahasan, Metode Pengumpulan Data serta Sistematika Penulisan.

Bab II TINJAUAN UMUM TENTANG PERIZINAN MENURUT HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Dalam bab ini akan dibahas tentang : Pengertian Izin, jenis dan Bentuk

UNIVERSITAS MEDAN AREA **Medan Pihak Yang Berwenang Mengeluarkan Izin serta Ketentuan-**

Ketentuan Mengenai Perizinan dan Kaitan Hukum Administrasi Negara Dengan Perizinan..

Bab III. TINJAUAN UMUM TENTANG KEPARIWISATAAN DAN RESTORAN

Dalam bab yang kedua ini akan diuraikan tentang Pengertian Kepariwisataaan, Bidang-Bidang Industri Yang Mendukung Kepariwisataaan, Pengertian Restoran, Jenis dan Tipe Restoran, Kedudukan Restoran Dalam Bisnis Pariwisata dan juga Kaitan Antara Hukum Administrasi Negara dengan Perizinan Restoran.

Bab IV. PELAKSANAAN PENGURUSAN IZIN OPERASIONAL RESTORAN MENURUT PERATURAN DAERAH KOTA MEDAN NO. 37 TAHUN 2002.

Yang diuraikan dalam pembahasan ini adalah tentang : Fungsi dan Peranan Dinas Pariwisata Kota Medan, Syarat dan Prosedur Pendirian Restoran, Kendala-Kendala Yang Dihadapi serta Sanksi Administratif Terhadap Penyalahgunaan Izin Operasional Restoran.

Bab V. KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab yang terakhir ini penulis akan memberikan Kesimpulan dan juga Saran-Saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERIZINAN

A. Pengertian Izin

Membicarakan pengertian izin pada dasarnya mencakup suatu pengertian yang sangat kompleks yaitu berupa hal yang membolehkan seseorang atau badan hukum melakukan sesuatu hal yang menurut peraturan perundang-undangan harus memiliki izin. terlebih dahulu, maka akan dapat diketahui dasar hukum dari izinya tersebut.

Menurut Prajudi Admosudirjo, mengatakan bahwa “izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan oleh undang-undang”.⁶

Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi : “Dilarang tanpa izin memasuki areal/lokasi ini”. Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan rincian daripada syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perludipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur atau petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip oleh Bachsan Mustafa :

“Bilama pembuat peraturan melarang suatu perbuatan dalam segi administrasi negara, tetapi masih membuka kesempatan agar perbuatan tersebut dapat dilakukan melalui tahapan tertentu, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*verguning*)”.⁷

Kata perizinan kita peroleh atau kita dengar dan sepintas lalu kata perizinan mengandung arti yang sederhana yaitu pemberian izin terhadap sesuatu yang berkaitan dengan aktivitas atau kegiatan, namun bila kita telusuri lebih jauh mengenai pengertian perizinan itu tidaklah semudah apa yang kita sebutkan tadi. Lalu apa sebenarnya perizinan tersebut.

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan maksudnya dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan.

Setelah kita memahami arti daripada perizinan maka timbul suatu pertanyaan apa yang dimaksud dengan hukum perizinan ? Hukum perizinan adalah : ketentuan yang berkaitan dengan pemberian izin atau bentuk lain yang

berkaitan dengan itu yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga dengan pemberian izin tersebut melahirkan hak bagi pemegang izin baik terhadap seseorang, badan usaha, organisasi, LSM dan sebagainya untuk beraktivitas.

Hukum perizinan merupakan hukum publik yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah baik pemerintah di pusat maupun di daerah sebagai aparatur penyelenggaraan negara mengingat hukum perizinan ini berkaitan dengan pemerintah maka mekanisme media dapat dikatakan bahwa hukum perizinan termasuk disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara atau hukum Tata Pemerintahan seperti yang kita ketahui pemerintah adalah : sebagai pembinaan dan pengendalian dari masyarakat dan salah satu fungsi pemerintah di bidang pembinaan dan pengendalian izin adalah pemberian izin kepada masyarakat dan organisasi tertentu yang merupakan mekanisme pengendalian administratif yang harus dilakukan di dalam praktek pemerintahan.

Jadi fungsi pemberian izin disini adalah fungsi pemerintah itu sendiri yang dilaksanakan oleh departemen sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 (1) Keppres No. 44 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa setiap departemen menyelenggaraan fungsi kegiatan perumusan kebijaksanaan pelaksanaan dan kebijaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan serta pemberian perizinan sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh Presiden dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Jenis dan Bentuk Izin

Menurut Amrah Muslimin, bahwa izin tersebut dibaginya ke dalam tiga bahagian bentuk perizinan (*vergunning*) yaitu :

1. Lisensi adalah merupakan izin yang sebenarnya (*Deiegenlijke*). Dasar pemikiran mengadakan penetapan yang merupakan lisensi ini ialah bahwa hal-hal yang diliputi oleh lisensi diletakkan di bawah pengawasan pemerintah, untuk mengadakan penertiban. Umpamanya : Izin perusahaan bioskop.
2. Dispensasi adalah suatu pengecualian dari ketentuan umum, dalam hal mana pembuat undang-undang sebenarnya dalam prinsipnya tidak berniat mengadakan pengecualiaan.
3. Konsesi adalah pemerintah menginginkan sendiri dan menganjurkan adanya usaha-usaha industri gula atau pupuk dengan memberikan fasilitas-fasilitas kewenangan dan kewajiban.

Contoh : Konsesi pengobatan minyak bumi

Konsesi perkebunan tebu untuk industri gula.⁸

Tujuan pemberian izin tersebut adalah dalam rangka untuk menjaga agar jangan terjadi tugas secara liar atau tugas dokter secara liar, sebab dokter yang bertugas tanpa izin adalah merupakan praktek dokter secara liar, sebab tidak mendapat izin dari pihak yang berwenang. Atau dengan kata lain untuk

⁸ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hal. 12.

menghindari dari berbagai kemungkinan yang akan terjadi yang dapat menimbulkan keresahan kepada masyarakat atau dapat merugikan kepentingan orang lain dengan tanpa hak atau secara tidak syah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diberikan oleh pejabat yang berwenang untuk itu.

Jadi izin adalah merupakan ketetapan pemerintah untuk menetapkan atau melakukan sesuatu perbuatan yang dibenarkan oleh undang-undang, atau peraturan yang berlaku untuk itu.

Sedangkan bentuk izin adalah :

1. Secara tertulis

Bentuk izin secara tertulis merupakan suatu bentuk perizinan yang diberikan oleh pemerintah oleh suatu instansi yang berwenang sesuai izin yang dimintakan, serta penerangan pemberian izin diberikan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pihak yang berwenang di instansi tersebut.

2. Dengan Lisan.

Bentuk izin secara lisan dapat ditemukan dalam hal pengeluaran pendapat di muka umum. Bentuk izin dengan lisan pada dasarnya hanya dilakukan oleh suatu organisasi untuk melakukan aktivitasnya serta melaporkan aktivitasnya tersebut kepada instansi yang berwenang. Bentuk izin dengan lisan ini hanya berfungsi sebagai suatu bentuk pelaporan semata.

C. Pihak-Pihak Yang Berwenang Mengeluarkan Izin

Secara langsung pada bagian ini dapat dikatakan pihak yang berwenang mengeluarkan izin tersebut adalah Pemerintah. Hanya saja dalam hal yang demikian harus dapat dilihat izin yang bagaimanakah yang dimohonkan oleh masyarakat, sehingga dengan demikian akan dapat diketahui instansi pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin tersebut tersebut.

Misalnya izin keramaian atau izin mengeluarkan pendapatan di muka umum, maka izin tersebut di dapatkan melalui kepolisian setempat dimana keramaian akan dilakukan.

Dalam kajian pihak-pihak yang berwenang mengeluarkan izin maka dasarnya yang perlu dikaji adalah kedudukan aparatur pemerintah yang melakukan tugasnya di bidang administrasi negara pemberian izin kepada masyarakat.

Agar aparatur pemerintah sebagai bagian dari unsur administrasi negara dapat melaksanakan fungsinya, maka kepadanya harus diberikan keleluasaan. Keleluasaan ini langsung diberikan oleh undang-undang itu sendiri kepada penguasa setempat. Hal seperti ini biasanya disebut dengan keleluasaan delegasi kepada pemerintah seperti Gubernur, Bupati/Walikota untuk bertindak atas dasar hukum dan atau dasar kebijaksanaan.

Di samping keleluasaan tadi, kepada aparatur pemerintah selaku pelaksana fungsi dalam administrasi negara juga diberikan suatu pembatasan agar

keleluasaan perbuatannya itu tidak menjadi apa yang disebut sebagai

“*onrechtmatig overheeddaat*”. Setidaknya perbuatan itu tidak boleh melawan hukum baik formil maupun materiil. Tidak boleh melampaui penyelewengan kewenangan menurut undang-undang (*kompetentie*).

Adapun bentuk-bentuk dari perbuatan administrasi negara/pemerintah itu dalam bentuk memberikan izin secara garis besar dapat dibagi atas :

1. Perbuatan membuat peraturan
2. Perbuatan melaksanakan peraturan.

Sementara itu menurut Van Poelje sebagaimana dikutip Victor Situmorang perbuatan administrasi negara/pemerintah itu adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan faktor (*Feitlijke handeling*).
2. Berdasarkan hukum (*recht handeling*).
 - a. Perbuatan hukum privat.
 - b. Perbuatan hukum publik, yang kemudian perbuatan ini dapat dibagi atas :
 1. Perbuatan hukum publik yang sepihak
 2. Perbuatan hukum publik yang berbagai pihak.⁹

Kemudian Amrah Muslimin mengatakan bahwa dalam bidang eksekutif ada 2 (dua) macam tindakan/perbuatan administrasi negara/pemerintah, yakni :

1. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara tidak langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.

2. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.

Pendapat lain tentang perbuatan hukum dari administrasi negara ini adalah seperti yang dikemukakan oleh Prajudi Admosudirjo. Menurut beliau perbuatan itu dibagi ke dalam 4 (empat) macam perbuatan hukum administrasi negara, yakni:

1. Penetapan (*beschiking*, *administrative discretion*). Sebagai perbuatan sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Perbuatan hukum tersebut harus sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi negara. Artinya realisasi dari suatu kehendak atau ketentuan undang-undang secara nyata kasual, individuai.
2. Rencana (*Planning*).
Salah satu bentuk dari perbuatan Hukum Administrasi Negara yang menciptakan hubungan-hubungan hukum (yang mengikat) antara penguasa dan para warga masyarakat.
3. Norma jabatan (*Concrete Normgeving*).
Merupakan suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dari penguasa administrasi negara untuk membuat agar supaya suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis serta dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat.

4. Legisiasi Semu (*Pseudo Wetgeving*).

Adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan *policy* (kebijaksanaan suatu ketentuan undang-undang) akan tetapi dipublikasikan secara meluas.¹⁰

Memperhatikan batasan, ruang lingkup serta perbuatan-perbuatan dari Administrasi Negara di atas jelaslah bahwa Hukum Administrasi Negara itu adalah merupakan suatu perangkat ketentuan yang memuat sekaligus memberikan cara bagaimana agar organ-organ di dalam suatu organisasi yang lazim disebut “negara” dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya demi terwujudnya suatu tujuan yang dikehendaki bersama. Dalam praktek kehidupan sehari-hari acapkali kita menyebutkan bahwa peristiwa-peristiwa pada saat kewenangan aparatur pemerintah itu direncanakan dan dilaksanakan sebagai suatu “Keputusan Pemerintah”. Selanjutnya menurut Hukum Administrasi Negara bahwa Pemerintah itu mempunyai tugas-tugas istimewa, yakni tugas yang dapat dirumuskan secara singkat sebagai suatu tugas “Penyelenggaraan Kepentingan Umum”.

D. Ketentuan-Ketentuan Mengenai Perizinan

Pekerjaan pemberian izin oleh pemerintah pada dasarnya merupakan perbuatan hukum publik yang bersegi 1 (satu) yang dilakukan dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan instansi pemerintahan yang mengeluarkan izin tersebut. Sehingga membicarakan ketentuan-ketentuan mengenai masalah perizinan amat luas sekalanya karena beranekaragamnya jenis izin yang dikeluarkan sesuai dengan kedudukan masing-masing instansi pemerintahan itu sendiri.

Tetapi meskipun demikian secara umum dapat dikatakan ketentuan-ketentuan mengenai masalah perizinan tersebut merupakan pekerjaan pemerintah dalam bentuk nyata (konkret) yang diwujudkan dalam perbuatan mengeluarkan ketetapan yang mempunyai ciri konkret artinya nyata mengatur orang tertentu yang disebutkan identitasnya sebagai pemohon izin untuk memenuhi ketentuan-ketentuan yang ditetapkan pemerintah agar seseorang tersebut dapat diberikan izin.

Ketentuan-ketentuan yang umum diberikan dalam hal pengurusan izin meliputi :

- 1. Identitas pemohon**

Termasuk nama, tempat tanggal lahir, serta domisili.

- 2. Tujuan permohonan izin.**

Hal ini digantungkan kepada jenis yang dimohonkan, seperti IMB maka tujuan permohonan izin tersebut adalah agar pemohon dapat melakukan aktivitas kegiatan pembangunan sesuai izin yang dimohonkan.

3. Masa berlaku izin.

Merupakan suatu ketetapan oleh instansi yang mengeluarkan izin terhadap masa berlaku objek yang dimohonkan izin.

Dalam hal ini dapat dimisalkan pemberian izin mendirikan bangunan (IMB) kepada seorang tertentu yang hendak mendirikan bangunan dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan dari Hinder Ordonantie Stb. 1926 No. 226 (Pasal 1 ayat (1)).

Sebagai contoh lainnya : Bouwvergunning atau izin mendirikan bangunan itu diberikan berdasarkan undang-undang gangguan (hinder ordonantie) Tahun 1926 Stb. 1926 - 226, yang mana pada Pasal 1 ayat (1) ditetapkan secara terperinci objek-objek mana tidak boleh didirikan tanpa izin dari pihak pemerintah, yaitu objek-objek yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan-gangguan bagi bangunan sekelilingnya.

Jadi maksud pasal ini adalah bahwa untuk mendirikan bangunan harus ada izin lebih dahulu dari pihak pemerintah. Dengan pasal ini dapat pula dibuat ketentuan dalam hal pemberian izin mendirikan bangunan bahwa bangunan tersebut tidak menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan bagi bangunan lain-

nya. Misalnya dalam ketentuan IMB dilarang mendirikan bengkel besi di sebelah restoran sebab hal itu dapat menimbulkan gangguan-gangguan kepada para pasien yang ada di restoran tersebut.

E. Kaitan Hukum Administrasi Negara Dengan Perizinan

Ketentuan-ketentuan tentang perizinan ini sangat menyangkut perihal kepentingan Hukum Administrasi Negara, khususnya dalam penegakan Hukum Administrasi Negara.

Tentang isi dan ruang lingkup atau lapangan Hukum Administrasi Negara secara tegas baru pada tahun 1926 diuraikan secara konkrit oleh Van Vollen Hoven dalam bukunya yang berjudul : *Omtrek van het administratiefrecht*. Setelah mengadakan peninjauan yang luas tentang pembedangan hukum terutama di negara-negara Perancis, Jerman dan Amerika, Van Vollen Hoven telah menggambarkan suatu skema mengenai Hukum administrasi Negara di dalam kerangka Hukum seluruhnya. Berdasarkan kesimpulan tersebut yang kemudian terkenal dengan sebutan “ *Redidu Theorie* “, Van Vollenhoven dalam skemanya itu menyajikan perbandingan seluruh materi hukum tersebut sebagai berikut :

1. **Straatrech (materiel)/Hukum Tata Negara Material, meliputi :**
 - a. **Bestuur (pemerintahan).**
 - b. **Reschtspraak (peradilan).**

- d. Regeling (perundang-undangan).
2. Burgelijkerecht (material/Hukum Perdata materiel).
3. Strarecht (Materiel/Hukum Pidana Materiel).
4. Administratirecht (materiel dan formil), meliputi :
 - a. Bestturrecht (Hukum pemerintahan).
 - b. Justitiefrecht (Hukum peradilan) yang meliputi :
 - Staatrechterlijke rechtspleging/preadilan tata negara.
 - Administratief rechtpleging/Peradilan administrasi Negara.
 - Burgelijke rechtpleging/Hukum Acara Perdata.
 - Staatrecht/Hukum Negara
 - c. Politierecht/Hukum Kepolisian.
 - d. Regellarsrecht/Hukum Proses perundang-undangan.¹¹

Kemudian menurut Prajudi Atmosudirjo, bahwa untuk keperluan studi ilmiah, maka ruang lingkup studi Hukum Administrasi Negara meliputi :

1. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum daripada Administrasi Negara (Grondbeginelen en grondbegrippen).
2. Hukum tentang organisasi dari Administasi Negara.
3. Hukum mengenai aktivitas-aktivitas dari administrasi negara, terutama yang bersifat juridis.

4. Hukum tentang sarana-sarana dari administrasi negara, terutama mengenai kepegawaian negara dan keuangan negara.
5. Hukum administrasi pemerintahan daerah dan wilayah yang dibagi menjadi :
 - a. Hukum administrasi kepegawaian
 - b. Hukum administrasi keuangan
 - c. Hukum Administrasi perusahaan negara/daerah.¹²

Pada uraian di atas penulis sudah menggambarkan pengertian hukum administrasi negara dan juga ruang lingkup hukum administrasi negara. Hanya saja dengan menggambarkan kedua pokok bahasan tersebut belumlah dapat ditangkap esensi dari keberadaan administrasi negara bila tidak diikuti dengan penjelasan perbuatan-perbuatan dari administrasi negara, terutama yang berdimensi yuridis. Sebagaimana kita ketahui bahwa salah satu ciri dari administrasi negara itu adalah merupakan suatu “fungsi” aparatur pemerintah sebagai suatu organisasi yang menyelenggarakan kepentingan umum. Bila kepentingan umum ini kita misalkan saja tentang penanganan masalah ketenagakerjaan seperti yang dilakukan oleh Kantor Departemen Tenaga Kerja, maka disitu kelihatan bahwa pada pokoknya pelaksanaan tugas penanganan masalah ketenagakerjaan tadi adalah merupakan pelaksanaan dari prinsip-prinsip dasar dari Hukum Administrasi Negara. Oleh karena itu mata rantai tentang pe-

ngertian atau pemahaman terhadap hukum administrasi negara itu semakin jelas. Berikut ini penulis mencoba memberikan gambaran sampai sejauhmana keleluasaan dari pelaksanaan fungsi aparatur Pemerintah sebagai salah satu esensi dari Hukum Administrasi itu sendiri.

Agar aparatur pemerintah sebagai bagian dari unsur administrasi negara dapat melaksanakan fungsinya, maka kepadanya harus diberikan keleluasaan. Keleluasaan ini langsung diberikan oleh undang-undang itu sendiri kepada penguasa setempat. Hal seperti ini biasanya disebut dengan keleluasaan delegasi kepada pemerintah seperti Gubernur, Bupati/Walikota untuk bertindak atas dasar hukum dan atau dasar kebijaksanaan.

Di samping keleluasaan tadi, kepada aparatur pemerintah selaku pelaksana fungsi dalam administrasi negara juga diberikan suatu pembatasan agar pelaksanaan perbuatan-perbuatannya itu tidak menjadi apa yang disebut sebagai “onrechtmatig overhedaat “. Setidaknya perbuatan itu tidak boleh melawan hukum baik formil maupun materiil. Tidak boleh melampaui penyelewengan kewenangan menurut undang-undang (kompetentie).

Adapun bentuk-bentuk dari perbuatan administrasi negara/Pemerintah itu secara garis besar dapat dibagi atas :

1. Perbuatan membuat peraturan
2. Perbuatan melaksanakan peraturan.

UNIVERSITAS ~~SMEDAN~~ ~~AREA~~ ~~ITA~~ menurut Van Poelje perbuatan administrasi

negara/Pemerintah itu adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan faktor (*Feitlijke handeling*).
2. Berdasarkan hukum (*recht handeling*).
 - a. Perbuatan hukum privat.
 - b. Perbuatan hukum publik, yang kemudian perbuatan ini dapat dibagi atas :
 - 1) Perbuatan hukum publik yang sepihak
 - 2) Perbuatan hukum publik yang berbagai pihak.

Kemudian Amrah Muslimin mengatakan bahwa dalam bidang eksekutif ada 2 (dua) macam tindakan/perbuatan administrasi negara/pemerintah, yakni :

1. Tindakan-tindakan / perbuatan-perbuatan yang secara tidak langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.
2. Tindakan-tindakan/perbuatan-perbuatan yang secara langsung menimbulkan akibat-akibat hukum.

Pendapat lain tentang perbuatan hukum dari administrasi negara ini adalah seperti yang dikemukakan oleh Prajudi Admosudirjo. Menurutnya perbuatan itu dibagi ke dalam 4 (empat) macam perbuatan hukum administrasi negara, yakni :

1. Penetapan (*beschiking*, *administrative discretion*). Sebagai perbuatan sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Perbuatan hukum tersebut harus sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi negara.

UNIVERSITAS MEDAN AREA dari suatu kenendak atau ketentuan undang-undang secara

nyata kasual, individual.

2. Rencana (*Planning*).

Salah satu bentuk dari perbuatan Hukum Administrasi Negara yang menciptakan hubungan-hubungan hukum (yang mengikat) antara penguasa dan para warga masyarakat.

3. Norma jabatan (*Concrete Normgeving*).

Merupakan suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dari penguasa administrasi negara untuk membuat agar supaya suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis serta dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat.

4. Legislasi Semu (*Pseudo Wetgeving*).

Adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan policy (kebijaksanaan suatu ketentuan undang-undang) akan tetapi dipublikasikan secara meluas.¹³

Memperhatikan batasan, ruang lingkup serta perbuatan-perbuatan dari Administrasi Negara di atas jelaslah bahwa Hukum Administrasi Negara itu adalah merupakan suatu perangkat ketentuan yang memuat sekaligus memberikan cara bagaimana agar organ-organ di dalam suatu organisasi yang lazim disebut “negara” dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya demi terwujudnya suatu

tujuan yang dikehendaki bersama. Dalam praktek kehidupan sehari-hari acapkali kita menyebutkan bahwa peristiwa-peristiwa pada saat kewenangan aparat pemerintah itu direncanakan dan dilaksanakan sebagai suatu “Keputusan Pemerintah”. Selanjutnya menurut Hukum Administrasi Negara bahwa Pemerintah itu mempunyai tugas-tugas istimewa, yakni tugas yang dapat dirumuskan secara singkat sebagai suatu tugas “Penyelenggaraan Kepentingan Umum”.



BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG KEPARIWISATAAN DAN RESTORAN

A. Pengertian Kepariwisataaan

Pariwisata didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat untuk mengatur, mengurus dan melayani kebutuhan wisatawan.¹⁴

Kegiatan pariwisata meskipun multi aspek, bukanlah kegiatan yang tidak dapat didefinisikan. Kegiatan kepariwisataan merupakan kegiatan yang bersifat sistem, memiliki ruang lingkup, komponen dan proses tersendiri. Merupakan sistem perdagangan yang bersifat khusus, berobyek jasa dan mendapat dukungan dari sistem lainnya seperti sistem sosial, budaya, lingkungan hidup, sistem religi, dan sistem-sistem lainnya.

Bisnis pariwisata adalah aspek kegiatan kepariwisataan yang berorientasi pada penyediaan jasa pariwisata. Bisnis pariwisata meliputi seluruh kegiatan penyediaan jasa (services) yang dibutuhkan wisatawan,. Kegiatan ini meliputi jasa perjalanan (travel) dan transportasi (transportation), penginapan (accommodation), jasa boga (restaurant), rekreasi (recreation), dan jasa-jasa terkait, seperti jasa infor-

masi, tekeomunikasi, penyediaan tempat dan fasilitas untuk kegiatan tertentu, penukaran uang (money changer) dan jasa hiburan (entertainment).¹⁵

Secara etimologi kata pariwisata berasal dari bahasa Sansekerta, yang memiliki arti :

- Pari berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar, lengkap.
- Wisata, berarti perjalanan, bepergian yang dalam hal ini sinonim dengan kata travel dalam bahasa Inggris.¹⁶

Atas dasar itu maka kata pariwisata seharusnya diartikan sebagai perjalanan yang dilakukan berkali-kali atau berputar-putar, dari suatu tempat ke tempat yang lain, yang dalam Bahasa Inggris dibuat dengan kata "tour", sedangkan untuk pengertian jamak kata "kepariwisataan" dapat digunakan kata "tourisme" atau "tourism".

Hal semacam ini sudah menjadi kebiasaan untuk memberi pengertian yang lebih luas bagi suatu kata. Biasanya kata tersebut diberi awalan "ke" dan akhiran "an" seperti yang juga dilakukan dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Belanda dengan menambahkan akhiran "ism" atau "isme".

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas, perhatikanlah penyebaran kata-kata sebagai berikut :

¹⁵Ida Bagus Wyasa Putra dkk, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Refika Aditama, Bandung, 2001, hal. 99.
¹⁶Oka A. Yoeti, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Angkasa, Bandung, 2003, hal. 99.

- Wisata berarti perjalanan, dalam bahasa Inggris dapat disamakan dengan perkataan travel.
- Wisatawan berarti orang yang melakukan perjalanan, dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah traveller.
- Para wisatawan adalah orang-orang yang melakukan perjalanan dan dalam Bahasa Inggris biasa disebut dengan istilah traveller (jamak).
- Pariwisata diartikan perjalanan yang dilakukan dari suatu tempat ke tempat lain dan dalam Bahasa Inggris disebut dengan istilah tour.
- Pariwisata diartikan orang yang melakukan perjalanan tour dan dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah tourist.
- Para pariwisataawan yaitu orang-orang yang melakukan perjalanan tour dan dalam Bahasa Inggris disebut dengan istilah tourists (jamak).
- Kepariwisataan diartikan hal-hal yang berhubungan dengan pariwisata dan dalam Bahasa Inggris disebut dengan istilah tourism.¹⁷

Demikian seharusnya pengertian dari istilah-istilah tersebut di atas bila ditinjau dari segi asal usul kata. Namun pengertian tersebut sering kali dikacaukan oleh kebanyakan orang, sehingga kata pariwisata sering kali diucapkan dengan kata pariwisata.

B. Bidang-Bidang Industri Yang Mendukung Kepariwisataan

Untuk memahami pariwisata sebagai suatu industri, dapat diberikan contoh dengan menggambarkan seseorang yang melakukan perjalanan wisata. Seseorang yang melakukan perjalanan wisata akan mengikuti alur kegiatan sebagai berikut:

1. Ketika ia mempersiapkan keberangkatannya ke daerah tujuan wisata, ia memerlukan jasa agen perjalanan atau biro perjalanan umum untuk memperoleh informasi mengenai paket wisata, reservation (pemesanan), daerah tujuan wisata tiket, pengurusan paspor, dan sebagainya,
2. Setelah lengkap dokumen perjalanannya, ia memerlukan jasa taksi untuk sampai ke pelabuhan/ bandara.
3. Selanjutnya ia naik pesawat/kapal untuk sampai ke daerah tujuan wisata atau negara tujuan wisata.
4. Selanjuta ia datang di daerah tujuan wisata/negara tujuan wisata, ia memerlukan transpor untuk menuju restoran.
5. Setelah di restoran ia memerlukan makan dan minum, pada saat inilah ia memerlukan restiran atau perusahaan pangan.
6. Selama di daerah tujuan wisata ia memerlukan guide untuk memandunya ke objek wisata dan atraksi wisata, dan membutuhkan souvenir shop untuk belanja oleh-oleh.
7. Setelah puas di daerah tujuan wisata, akhirnya ia kembali ke tempat asalnya

Dari pemaparan di atas, sudah jelas bahwa industri pariwisata adalah keseluruhan rangkaian dari usaha menjual barang dan jasa yang diperlukan wisatawan, selama ia melakukan perjalanan wisata sampai kembali ke tempat asalnya. Jadi, adalah salah apabila industri pariwisata diibaratkan sebuah pabrik yang mengolah barang-barang mentah menjadi barang jadi, serta ada produknya. Industri pariwisata adalah keseluruhan usaha-usaha yang dapat dinikmati wisatawan semenjak ia melangkah ke kakinya ke luar rumah sampai ia pulang kembali ke rumahnya.

Industri pariwisata merupakan rangkuman dari berbagai macam bidang usaha, yang secara bersama-sama menghasilkan produk-produk maupun jasa-jasa/layanan-layanan atau services, yang nantinya, baik secara langsung ataupun tidak langsung akan dibutuhkan oleh para wisatawan selama perawatannya.¹⁸

Perlengkapan industri pariwisata tersebut apabila dikelompokkan dapat dibagi menjadi 3 golongan besar yaitu :

1. Transportasi.
 - a. Dengan kapal, danau, sungai, dan laut.
 - b. Dengan kereta api.
 - c. Dengan mobil atau bus.
 - d. Pengangkutan dengan pesawat udara.

2. Akomodasi dan perusahaan pangan.

- a. Jenis akomodasi, seperti restoran, losmen, asrama, perkemahan tempat peristirahatan dan lain sebagainya.
- b. Jenis perusahaan pangan, seperti restoran, rumah makan, cape, warung dan lain sebagainya.

3. Perusahaan jasa.

Perusahaan jasa, biro perjalanan, agen perjalanan, pelayanan wisata, pramuwisata, pelayanan angkutan barang, perusahaan hiburan, penukaran uang dan lain sebagainya.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata menjelaskan industri pariwisata dalam hal ini disebut dengan istilah usaha pariwisata, yaitu kegiatan yang bertujuan menyediakan jasa pariwisata, mengusahakan obyek dan daya tarik wisata, sarana pariwisata dan usaha lain yang terkait.

Usaha pariwisata tersebut digolongkan ke dalam :

1. Usaha jasa pariwisata.
2. Usaha obyek dan daya tarik wisata.
3. Usaha sarana pariwisata.

Undang-Undang memebdakan usaha jasa dengan usaha obyek dan sarana pariwisata. Perbedaan ini sangat ganjil, karena hakikat pengusahaan obyek, daya

UNIVERSITAS MEDAN AREA
 pariwisata pada dasarnya adalah juga dalam rangka

penyediaan jasa pariwisata. Keganjilan ini sangat mencolok dalam pengaturan usaha sarana pariwisata, karena obyek dan daya tarik adalah juga sarana. Sedangkan aspek yang diatur dalam aspek usaha sarana tiada lain dari jasa akomodasi, transportasi dan jasa boga.

Dengan demikian jenis-jenis jasa pariwisata menurut Undang-Undang Kepariwisataan meliputi :

1. Jasa biro perjalanan.
2. Jasa agen perjalanan.
3. Jasa pramuwisata.
4. Jasa konvensi, perjalanan inentif dan pameran.
5. Jasa impresariat.
6. Jasa konsultan pariwisata.
7. Jasa informasi pariwisata, dan jasa-jasa lain yang diijinkan pemerintah.
8. Jasa akomodasi.
9. Jasa boga.
10. Jasa angkutan wisata,
11. Jasa obyek dan daya tarik wisata.
12. Dan lain-lain usaha jasa pariwisata yang diijinkan pemerintah.

C. Pengertian Restoran

Restoran adalah suatu tempat atau bangunan yang diorganisir secara komersil, yang menyelenggarakan pelayanan dengan baik kepada semua konsumennya baik berupa makanan maupun minuman. Tujuan operasional restoran adalah untuk mencari keuntungan sebagaimana tercantum dalam definisi Prof. Vanco Christian dari *School Hotel Administration* di *Cornell University*. Selain bertujuan bisnis atau mencari keuntungan, membuat puas para konsumennya pun merupakan tujuan operasional restoran yang utama.

Restoran juga dikenal dengan istilah rumah makan. Rumah makan adalah istilah umum untuk menyebut usaha gastronomi yang menyajikan hidangan kepada masyarakat dan menyediakan tempat untuk menikmati hidangan itu serta menetapkan tarif tertentu untuk makanan dan pelayanannya. Walaupun umumnya rumah makan menyajikan makanan di tempat, tetapi ada juga rumah makan yang menyediakan layanan take-out dining dan delivery service untuk melayani konsumennya. Rumah makan biasanya memiliki spesialisasi dalam jenis makanan yang dihidangkannya, misalnya rumah makan chinese food, rumah makan Padang, rumah makan cepat saji (*fast food restaurant*) dan sebagainya.

Rumah makan di Indonesia disebut juga sebagai restoran. restoran merupakan kata resapan yang berasal dari bahasa Perancis yang diadaptasi oleh bahasa Inggris; "restaurant" yang berasal dari kata "restaurer" yang berarti

Keberadaan Rumah Makan mulai dikenal sejak abad ke-9 di daerah Timur Tengah sebelum muncul di Cina. Dalam dunia Islam di abad pertengahan, terdapat " rumah makan dimana seorang dapat membeli seluruh jenis makanan yang disediakan". Rumah makan seperti ini disebutkan oleh Al-Muqaddasih seorang ahli geografi kelahiran tahun 945 masehi yang tinggal di timur tengah pada akhir abad ke 10.

D. Jenis dan Tipe Restoran

Kali ini, dengan bantuan Wikipedia, pengertian dari berbagai jenis restoran:

1. Fast Food Restaurant

Sesuai namanya, restoran fast food menekankan pada layanan yang cepat, praktis, dan relatif lebih murah dibandingkan pilihan-pilihan restoran lainnya. Menu biasanya dihidangkan dengan tatakan yang disposable (sekali pakai langsung buang). Restoran Fast Food ada yang berskala kecil dengan satu outlet sederhana, hingga yang memiliki rantai franchise yang besar, seperti McDonald.

2. Fast Casual-Dining Restaurant

Fast Casual-Dining Restaurant hampir mirip dengan restoran Fast Food, tetapi bedanya restoran tipe ini lebih memberikan jenis makanan yang lebih

berkualitas dengan susana bersantap yang lebih nyaman, sehingga harganya juga relatif sedikit lebih mahal.

Restoran tipe ini hadir untuk menjembatani antara konsep restoran fast food dengan casual dining.

3. Family Style Restaurant

Restoran tipe ini memiliki menu dan harga yang sudah fix, dimana biasanya tamu yang datang duduk bersama di sebuah meja dengan beberapa jumlah tempat duduk. Pada umumnya, restoran jenis ini dioperasikan dan dijaga langsung oleh owner-nya dan anggota keluarga lainnya, atau hanya dengan sedikit karyawan (mom-and-pop business).

4. Casual Dining

Restoran casual dining menyediakan menu-menu dengan harga standard dan suasana bersantap casual (santai). Casual dining restaurant biasanya melayani dengan cara table service, kecuali buffet. Restoran ini juga biasanya memiliki bar terpisah yang menyediakan menu-menu bir dan beberapa menu wine. Entrepreneur Norman Brinker adalah penemu dari restoran casual dining.

5. Fine Dining

Fine Dining restaurant adalah restoran dengan full service yang memiliki kategori hidangan menu yang spesifik. Restoran tipe ini memiliki dekorasi yang high-taste, dengan staff yang terlatih dan berpengalaman, dan biasanya

UNIVERSITAS MEDAN AREA formal restoran.



E. Kedudukan Restoran Dalam Bisnis Pariwisata

Sebagai suatu sarana dalam berbagai kegiatan selain untuk tempat makan dan minum maka keberadaan restoran amat sangat penting dalam bisnis pariwisata. Keberadaan restoran adalah salah satu dari berbagai ragam keadaan yang ditimbulkan dari bisnis pariwisata.

Keadaan ini dihubungkan sejalan dengan industri pariwisata yang dikenal sekarang ini yaitu industri pariwisata sebagai suatu industri tidaklah berdiri sendiri, tetapi terdiri dari serangkaian perusahaan yang menghasilkan bermacam-macam jasa, yang dibeli wisatawan dalam bentuk paket.

Tidak ada wisatawan yang datang pada suatu tempat, hanya karena ingin menginap pada suatu restoran tertentu, tetapi mengapa ia menginap di restoran tersebut, selalu diikuti oleh suatu motif tertentu. Misalnya restoran yang dipilihnya berdekatan lokasi suatu daerah tujuan wisata, sehingga ia akan mudah mengunjungi daerah tujuan wisata yang ingin dilihatnya tersebut.

Jadi tidak hanya satu macam saja yang diperlukan dalam perjalanan wisata, tetapi diperlukan serangkaian jasa yang merupakan produk dari industri pariwisata, itu pulalah sebabnya dalam kalangan kepariwisataan dikenal istilah paket wisata yang berarti suatu rencana perjalanan wisata yang disusun secara tetap dengan biaya tertentu, dimana di dalamnya telah termasuk biaya untuk menginap, angkutan, makan, dan lain sebagainya, yang semuanya digambarkan

UNIVERSITAS MEDAN AREA
dan satu paket yang dibuat khusus untuk itu.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Aspek hukum ditemukan dalam hal pemberian restoran oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Medan adalah bahwa pada dasarnya izin yang diberikan tersebut harus disinkronkan atau dihubungkan dengan peningkatan kualitas di bidang kepariwisataan, karena restoran adalah salah satu dari beberapa aspek yang saling berkaitan dalam bidang industri pariwisata.
2. Peranan Undang-undang No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan juga menjadi dasar dalam pelaksanaan pemberian izin penyelenggaraan restoran.
3. Bahwa Aspek Hukum Administratif Negera mengatur tentang izin penyelenggaraan restoran yang melaksanakan tugas-tugasnya sebagai salah satu bidang bisnis kepariwisataan telah diatur sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga penyimpangan-penyimpangan surat izin penyelenggaraan restoran dapat dihindari.
4. Selain pelaksanaan pendirian gedung dan bangunan dimana restoran didirikan, maka pelaksanaan pemberian izin restoran juga didasarkan

kepada pelaksanaan upaya peningkatan pendapatan daerah melalui retribusi

gangguan dan juga sangat berhubungan dengan pelaksanaan Amdal sehubungan operasional restoran dan hubungannya dengan lingkungan hidup.

B. Saran

1. Untuk terselenggaranya dengan baik tujuan pemberian izin penyelenggaraan restoran, maka diharapkan kepada para aparat pemerintah yang terlibat dalam pembinaan dan pengawasan surat izin penyelenggaraan restoran, untuk lebih ditingkatkan pengawasan agar kepentingan pengguna jasa kepariwisataan terlindungi haknya..
2. Agar pemerintah dapat menindak dengan tegas setiap restoran yang melakukan tindakan penyimpangan dari ketentuan Undang-undang atau kode etik restoran, sebab hal ini dapat menimbulkan kerugian baik kepada tamu restoran maupun kepada pihak lain.
3. Efektivitas pembiayaan pemberian izin operasional restoran hendaknya dapat diperkecil sehingga dapat lebih mengarah kepada pelayanan yang baik dan cepat bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

1. A. Hari Karyono, *Kepariwisataan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
2. Abdul Muis, *Pedoman Penulisan Skripsi dan Metode Penelitian Hukum*, Diterbitkan Oleh Fak. Hukum USU, Medan, 1990.
3. Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
4. Daryanto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Apollo, Surabaya, 2001.
5. Ida Bagus Wyasa Putra dkk, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Refika Aditama, Bandung, 2001.
6. M. Daud Silalahi, *Amdal Dalam Sistem Hukum Lingkungan di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2005.
7. Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2002.
8. N.M. Spelt dan JB Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Disunting oleh M. Handjon, Yuridika, Surabaya, 2003.
9. Oka A. Yoeti, *Restoran Marketing*, PT. Pertja, Jakarta, 2003.
10. _____, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Angkasa, Bandung, 2003.
11. Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001.
12. RS. Damardjati, *Istilah-Istilah Dunia Pariwisata*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
13. Sjachran Basah, *Perizinan di Indonesia*, Bahan penataran Nasional Tentang Hukum Lingkungan Yang Diselenggarakan Oleh Fak. Hukum UNAIR Surabaya, tanggal 11-17 Januari 2004, Surabaya.
14. Victor Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1999.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

15. W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 2005.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Daerah Kota Medan No. 37 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Usaha Pariwisata

