

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Yogyakarta sebagai kota pelajar dan kota wisata, dari tahun ke tahun akan selalu mengalami peningkatan pertumbuhan penduduk. Kota Yogyakarta merupakan kota yang perkembangan pariwisatanya cukup pesat, tidak hanya mengandalkan objek wisata alam ataupun objek wisata tradisional peninggalan sejarah.

Pada kota Yogyakarta juga banyak bermunculan tempat-tempat hiburan yang bergaya metropolis seperti halnya kota-kota besar, sehingga dapat menjadi daya tarik tersendiri bagi para wisatawan untuk berkunjung ke kota Yogyakarta. Mengingat potensi kota Yogyakarta yang cukup besar dalam kepariwisataan, maka tidak sedikit dari wisatawan-wisatawan tersebut yang kemudian tertarik untuk berinvestasi dan mendirikan suatu tempat hiburan. Dalam mendirikan suatu tempat usaha terlebih dulu harus melalui beberapa prosedur, salah satunya adalah izin dari pemerintah setempat.

Izin adalah salah satu instrumen pemerintah sebagai sarana yuridis yang digunakan untuk mengendalikan tingkah laku para warganya. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, hal ini menyangkut perkenan bagi tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.¹

¹ Philipus M. Hadjon, Pengantar hukum Perizinan, hlm.2

Suatu ketetapan yang untuk yang dikarenanya menimbulkan hak atau kewajiban adalah suatu ketetapan yang positif, tiap ketetapan yang positif menimbulkan suatu keadaan hukum yang baru. Seperti halnya peraturan perizinan yang berlaku di kota Yogyakarta.

Peraturan perizinan sebagai instrumen pemerintahan, antara pemerintah dengan masyarakat yang terjadi hubungan timbal-balik masyarakat mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya, pada sisi lain upaya memberi pengaruh tertentu pada masyarakat yaitu dengan menjalankan beraneka macam tugas. Tugas pemerintahan meliputi :

1. Tugas mengatur

Menyangkut pemerintahan atau peraturan yang harus di patuhi masyarakat, dalam arti pemerintah membuat perintah dan larangan.

2. Tugas mengurus

Mengurus bidang-bidang kesejahteraan rakyat, sosial ekonomi, kesejahteraan dalam hal menyediakan sarana-sarana financial dan personal.²

Izin digunakan penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang diajukan guna mencapai tujuan yang kongkrit, agar rencana pembangunan kota dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, maka diperlukan suatu alat pengendali tingkah laku warga. Adanya suatu keterpaduan administrasi pemerintah yang dapat berfungsi secara efektif dan menanggulangi perkembangan pembangunan yang

² *Ibid.* hlm.1

terencana dan tidak mengganggu lingkungan sekitarnya dengan ditegakkannya aturan-aturan yang telah ditetapkan pula sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.

Dalam hal ini lembaga pemberi izin memegang peranan penting dalam mengendalikan kegiatan pembangunan dan perilaku para penerima izin, segala bentuk kegiatan usaha yang bergerak dalam bidang apapun di kota Yogyakarta wajib memiliki izin usaha sesuai dengan Peraturan Daerah Kotamadya Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO), hal tersebut disebabkan hampir semua kegiatan usaha betapapun kecilnya akan menimbulkan dampak terhadap lingkungan sekitarnya.

Pada kota Yogyakarta, sebagai salah satu kota berpenduduk padat tentu tidak luput dari tuntutan perkembangan kota, pembangunan-pembangunan serta tuntutan dari kebutuhan warga yang sebagian besar bergaya hidup metropolis. Hal ini dikarenakan banyaknya pendatang-pendatang yang datang dari berbagai daerah dan bahkan wisatawan mancanegara. Mereka menginginkan suatu hiburan untuk sekedar melepaskan kejenuhan. Salah satu tempat tersebut adalah arena ketangkasan yang menguji keahlian pengunjung dalam memainkan suatu permainan sehingga dapat menjadi pemenang. Oleh karena itu banyak pengusaha-pengusaha yang tertarik untuk mendirikan tempat atau arena ketangkasan tersebut.

Untuk dapat mendirikan arena-arena ketangkasan, para pengusaha harus dapat memperoleh izin usaha dari lembaga perizinan serta wajib mematuhi beberapa ketentuan yang diberikan, dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah

Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan (HO) berbunyi : “Jenis-jenis usaha tertentu dibatasi jumlahnya dan wajib memenuhi persyaratan khusus”. Jenis-jenis usaha yang wajib memenuhi beberapa persyaratan khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini adalah:

- a. Penjualan minuman beralkohol;
- b. Diskotek dan sejenisnya;
- c. Permainan ketangkasan dan sejenisnya;
- d. karaoke dan sejenisnya;
- e. Panti pijat, Mandi uap, Shiatsu dan sejenisnya.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya antara aturan yang ada dan kenyataan di lapangan tidak sesuai, banyak sekali terjadi penyimpangan, pelanggaran serta penyalahgunaan izin usaha tersebut yang mengarah kedalam tindakan melanggar hukum yang dapat meresahkan ketertiban masyarakat, seperti halnya dalam beberapa arena ketangkasan yang menggunakan mesin ding-dong yang secara jelas dapat dikatakan sebagai perjudian karena para pemainnya menggunakan uang dan berharap dari dalam mesin juga keluar uang yang lebih banyak.

Pembangunan secara berencana, bertahap dan berkesinambungan telah banyak mencapai kemajuan dalam berbagai bidang kehidupan. Namun untuk perizinan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya harus di pertimbangkan dengan pengendalian kontrol yang memadai agar efektif dan efisien. Sebagai salah satu masalah yang menonjol dalam perkembangan kota, masalah perizinan ini harus dapat segera diatasi oleh instansi atau lembaga yang bertanggung jawab

dan berwenang memberikan keputusan tentang pelaksanaan usaha atau kegiatan yang ada dalam wilayah kerjanya.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam bagian latar belakang, dapat dirumuskan permasalahan, yaitu:

1. Bagaimanakah penerapan sanksi yang diberikan oleh lembaga perizinan terhadap tempat usaha arena ketangkasan yang melakukan pelanggaran izin usaha ?
2. Hambatan-hambatan apakah dalam pelaksanaan penegakan hukum terhadap arena ketangkasan yang terbukti melakukan pelanggaran izin usaha ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penerapan sanksi yang dilakukan oleh lembaga perizinan kota Yogyakarta dalam penertiban terhadap tempat usaha arena ketangkasan yang melakukan pelanggaran izin usaha.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan lembaga perizinan dalam pelaksanaan penegakan hukum terhadap arena ketangkasan yang terbukti melakukan pelanggaran izin usaha.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara. Khususnya tentang Hukum Perizinan.

2. Bagi Pembangunan

Untuk memberikan sumbang saran bagi lembaga perizinan untuk dapat menegakkan hukum terhadap arena-arena ketangkasan yang melakukan pelanggaran izin usaha, sehingga ketertiban masyarakat dapat terjaga.

E. Tinjauan Pustaka

Perizinan atau izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, dalam pemerintah digunakan sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warganya.

Izin adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi dari suatu larangan oleh Undang-Undang, dimana dalam Undang-Undang tersebut tercantum suatu larangan melakukan sesuatu tindakan ataupun kegiatan tertentu, akan tetapi halangan tersebut dapat dihapus dengan adanya suatu izin.

Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria dan sebab yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.

Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya, asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal kongkrit (sikap pembuat peraturan), maka keputusan administratif negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).³

³ E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, hlm. 187

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, hal ini menyangkut perkenan bagi tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Dalam arti sempit izin bertujuan untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat Undang-Undang tidak seluruhnya di anggap tercela namun pemerintah menginginkan dapat melakukan pengawasan.⁴

Perizinan bertujuan untuk mengendalikan kegiatan masyarakat, prosedurnya adalah bahwa Undang-Undang melarang suatu tindakan-tindakan tertentu. Larangan ini tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan-peraturan pada izin tersebut.

Kaidah dasar yang terkandung di dalam perizinan adalah pengawasan pemerintah terhadap perilaku para warganya agar terciptanya tertib masyarakat, perizinan juga pemegang kendali boleh berjalan atau tidaknya suatu kegiatan usaha masyarakat.

Bagi para pengusaha yang bermaksud menjalankan suatu kegiatan usaha tertentu wajib memperoleh izin tempat usaha industri, izin usaha perdagangan, izin lokasi dari instansi atau lembaga yang berwenang, mengingat fungsi perizinan adalah untuk membina, mengarahkan, mengawasi dan menertibkan kegiatan-

⁴ Philipus M. Hadjon, *Loc.cit*

kegiatan dalam bidang tertentu, tentunya kewajiban memelihara ketertiban umum dan kelestarian lingkungan dapat dimasukkan dalam prosedur perizinan usaha, baik dalam tahap pengajuan maupun dalam taraf pelaksanaan setelah memperoleh izin.

Instansi atau lembaga yang berwenang akan memberikan izin kepada suatu badan usaha atau perseorangan untuk melakukan kegiatan apabila telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dan apabila setelah berjalannya usaha tersebut terdapat adanya pelanggaran dan penyalahgunaan izin usaha sebagaimana telah ditentukan dalam Undang-Undang, maka instansi atau lembaga yang berwenang dapat mencabut kembali izin usaha tersebut sebagai sanksi atas pelanggaran yang terjadi.

Dalam sistem perizinan di kenal adanya sanksi administratif, apabila pemohon/pengguna izin tidak melaksanakan ketentuan-ketentuan sebagaimana yang tercantum dalam izin yang diberikan, dan di kenakan sanksi administratif yang diberikan oleh instansi pemberi izin

Di samping pengubahan dan penarikan kembali izin tersebut sebagai sanksi administratif, bagi organ pemerintahan masih terbuka upaya-upaya lain dalam mempertahankan izin-izin. Keputusan penegakan hukum yang terpenting lainnya ialah peringatan paksaan pemerintah dan keputusan tentang uang paksa (*dwangsom*). Menurut Pasal 19 ayat (1) Peraturan Daerah Kotamadya Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan berbunyi : "Pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 diancam dengan pidana kurungan paling

lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)”.

Objek izin memegang peranan penting pada pernyataan kemungkinan penarikan kembali. Pada izin yang berkaitan dengan tindakan yang berakhir atau kejadian yang berlangsung sekali. Bila tindakan atau kejadian telah berlangsung, agak sulit untuk berbicara tentang penarikan kembali dikemudian hari.

Penarikan kembali ialah bahwa izin yang telah diberikan di tarik kembali oleh instansi pemerintah. Pernyataan gugur bukan dari instansi pemerintah yang menyatakan melainkan dari Undang-Undang sendiri yang menetapkan dalam keadaan bagaimana dan saat mana izin harus dianggap gugur dan dengan demikian kehilangan kekuatan hukumnya.

Jenis tindakan-tindakan yang di lakukan instansi pemerintah yang dimaksud meliputi:

1. Tindakan Administratif, tindakan dengan sanksi administrasi, dapat berupa:
 - a. Penutupan Usaha ;
 - b. Pencabutan Izin ;
 - c. Membayar Uang Paksa (*dwangsom*) ;
 - d. Membayar Denda.
2. Tindakan Pidana (proses pidana), mengenai sanksi pidana, dapat berupa :
 - a. Pidana Kurungan ;
 - b. Denda ;
 - c. Penutupan Tempat Usaha ;

d. Membayar Ganti rugi ;

Pasal 18 ayat (1) Peraturan Daerah Kotamadya Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 berbunyi :

“Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, pasal 13 dan pasal 16 Peraturan Daerah ini, dapat mengakibatkan ditutupnya/disegelnya tempat usaha dan atau dikeluarkannya mesin-mesin dan atau alat-alat pembantunya yang dipergunakan untuk kegiatan usaha dari tempat usaha tersebut”.

Pelaksanaan suatu sanksi pemerintahan berlaku sebagai suatu keputusan yang memberi beban, hal itu membawa sifat dari sanksi. Bagi jenis tindakan-tindakan penguasa terkandung secara khusus adanya azas kecermatan dalam makna azas umum pemerintahan yang layak. Dengan cermat harus ditetapkan pada titik-titik mana seorang warga di pandang telah lalai. Hampir selalu, seorang warga harus terlebih dahulu di beri kesempatan memberikan pandangan dan pembelaan mengapa ia lalai.

Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat di lihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. sifat sanksi adalah “*reparatoir*” artinya memulihkan pada keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya, sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui proses peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan.⁵

Tujuan sanksi-sanksi ini senantiasa ialah mengakhiri situasi yang bertentangan dengan hukum. Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, termasuk juga dalam hukum administrasi. Dalam praktek hukum administrasi, sanksi-sanksi paksaan pemerintah, uang paksaan dan

⁵ Philipus M. Hadjon *et al*, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, hlm. 247

penarikan kembali kadangkala disebut sanksi-sanksi negatif, pernyataan negatif dikaitkan dengan pelanggaran norma oleh yang bersangkutan dan sanksi yang diterapkan oleh organ pemerintah untuk meniadakannya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian :

a. Penelitian kepustakaan

Penelitian ini dilakukan dengan mempelajari buku-buku dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

b. Penelitian lapangan

Penelitian ini dilakukan dengan langsung ke lokasi penelitian guna memperoleh data empiris.

2. Sumber Data :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari obyek yang diteliti yang dapat diperoleh melalui wawancara dengan responden-responden.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dengan cara mempelajari dan membaca literatur, makalah, laporan penelitian, majalah, jurnal, dan surat kabar.

3. Lokasi penelitian :

Kota Yogyakarta

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi Pustaka, yaitu dengan mempelajari dan menyeleksi bahan-bahan pustaka seperti buku-buku, peraturan-peraturan yang masih relevan dengan masalah yang diteliti.
- b. Wawancara, yaitu pengumpulan data yang dilakukan secara langsung dalam bentuk tanya jawab oleh peneliti kepada narasumber untuk memperoleh informasi yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.
 - 1) Narasumber
 - a) Kepala Dinas Perekonomian kota Yogyakarta
 - b) Kepala Dinas Ketertiban dan Keamanan kota Yogyakarta
 - 2) Responden
Pemilik arena ketangkasan

5. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisis data adalah analisis kualitatif, yaitu penelitian dijabarkan dan dianalisis dengan berdasarkan teori-teori ilmu hukum, sehingga memperoleh arti dan kesimpulan untuk menjawab permasalahan berdasarkan hasil penelitian.

Menggunakan metode berfikir secara Induktif, Yaitu cara berfikir di mulai dari hal-hal yang bersifat khusus kemudian di tarik kesimpulan yang bersifat umum.

G. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab I menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian bagi ilmu pengetahuan dan pembangunan, tinjauan pustaka, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG IZIN, LEMBAGA PERIZINAN DAN IZIN USAHA ARENA KETANGKASAN

Dalam Bab II ini menguraikan tiga bagian tentang perizinan. Bagian pertama menguraikan tentang izin secara umum yang meliputi pengertian izin, sistem perizinan, fungsi perizinan, bentuk dan isi izin yang terdiri dari organ yang berwenang memberi izin, siapa yang memperoleh izin, diktum, ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, dan syarat-syarat, pemberian alasan, pemberitahuan-pemberitahuan tambahan. Asas-asas umum penerbitan izin serta sanksi izin.

Bagian kedua membahas tentang lembaga perizinan yang meliputi pengertian lembaga perizinan serta instansi-instansi perizinan. Sedangkan pada bagian yang ketiga membahas tentang izin usaha arena ketangkasan yang meliputi pengertian arena ketangkasan, prosedur memperoleh izin usaha arena ketangkasan serta penegakan hukum terhadap izin usaha arena ketangkasan.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab III ini menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasannya yang meliputi penerapan sanksi oleh lembaga perizinan terhadap tempat usaha arena ketangkasan yang melakukan pelanggaran izin usaha di kota

Yogyakarta serta kendala-kendala yang dihadapi oleh lembaga perizinan dalam melakukan penegakan hukum.

BAB IV PENUTUP

Bab IV ini berisi tentang kesimpulan dan saran-saran yang diperoleh berdasarkan pembahasan dari bab I sampai dengan bab III

Daftar Pustaka

Lampiran-lampiran