

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara adalah sebuah organisasi atau badan tertinggi yang memiliki kewenangan untuk mengatur perihal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas serta memiliki kewajiban untuk mensejahterakan, melindungi dan mencerdaskan kehidupan bangsa.¹ Tujuan negara Indonesia dijabarkan dalam alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Indonesia merupakan negara hukum. Pernyataan ini dapat dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Aristoteles menyebutkan bahwa negara hukum adalah negara yang harus berdiri diatas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara, berarti peyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum².

Berdasarkan definisi negara hukum, maka dapat diketahui bahwa ciri-ciri negara hukum itu adalah sebagai berikut :

1. Hak asasi manusia dihargai sesuai dengan harkat dan martabatnya

¹ <http://sistempemerintahan-indonesia.blogspot.co.id>, diakses pada 10 Maret 17 pukul 20.00 WIB.

² Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm.48.

sebagai manusia.

2. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
3. Pemerintahan dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
4. Adanya peradilan administrasi dalam perselisihan antara rakyat dengan pemerintahannya.

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.³ Mempunyai arti bahwa Indonesia merupakan negara yang memegang teguh dan menjunjung tinggi hukum dengan berlandaskan hukum yang ada (*rechtstaat*) dalam melaksanakan pemerintahannya, tanpa melihat kekuasaan semata (*machstaat*).

Sebagai negara hukum, Indonesia menganut sistem kedaulatan hukum atau supremasi hukum, dimana hukum mempunyai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, dan ciri-ciri khas dari negara hukum dapat terlihat dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Salah satu hukum yang ada di Indonesia yaitu Hukum Administrasi Negara yang mana menurut R. Abdoel Djamali memiliki arti peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi.⁴

Hukum Administrasi Negara memiliki berbagai fungsi, yakni fungsi normatif, fungsi instrumental, dan fungsi jaminan. Ketiga fungsi ini saling berkaitan satu sama lain. Fungsi normatif yang menyangkut penormaan

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Pustaka, Yogyakarta, 2010, hlm.2.

⁴ <https://studihukum.wordpress.com>, diakses pada tanggal 14 Maret 2017 pukul 19.30 WIB.

kekuasaan memerintah jelas berkaitan erat dengan fungsi instrumental yang menetapkan instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menggunakan kekuasaan memerintah dan pada akhirnya norma pemerintahan dan instrumen pemerintahan yang digunakan harus menjamin perlindungan hukum bagi rakyat.

Sistem pemerintahan di Indonesia terdiri atas Pemerintah Pusat yang mana Presiden merupakan kepala negara sekaligus memegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh Wakil Presiden serta menteri dan Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*) dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang mana kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) disebutkan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI. Unsur-unsur dari otonomi daerah yaitu daerah otonom berwenang mengurus pemerintahannya, dan kemudian daerah otonom memiliki kewajiban dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Hal ini mengandung makna bahwa urusan Pemerintah Pusat yang menjadi kewenangan pusat tidak mungkin dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh Pemerintah Pusat dalam guna pelayanan umum pemerintah dan kesejahteraan rakyat disemua daerah sangat beraneka ragam dan disisi lain Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang meliputi daerah-daerah kepulauan dan wilayah negara yang sangat luas.⁵

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah inilah penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk pembagian kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara dan perimbangan keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam urusan pemerintahan daerah, terdapat urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan umum, dan urusan pemerintahan konkuren yang memiliki dua kelompok, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan.

Tugas dan kewenangan pemerintah adalah untuk menjaga ketertiban dan keamanan dimana tugas ini merupakan tugas yang masih dipertahankan. Untuk melaksanakan tugas ini pemerintah mempunyai wewenang dalam bidang pengaturan (*regelen*) yang berbentuk ketetapan (*beschikking*). Salah satu peran pemerintah selaku penguasa terhadap aktivitas masyarakat adalah melalui mekanisme perizinan dengan mengatur semuanya mulai dari mengarahkan, melaksanakan, bahkan mengendalikan aktivitas masyarakat, serta melalui perizinan pula setiap aktivitas dilegalkan. Mengenai ketetapan

⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Makassar, 2005, hlm.6.

perizinan usaha ini, termasuk urusan pemerintahan konkuren dalam kelompok urusan pilihan.

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dan juga sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan merupakan salah satu ketetapan pemerintah yang memiliki peranan penting dalam pengembangan ekonomi masyarakat. Salah satu bentuk izin yang pengurusannya merupakan kewenangan pemerintah daerah adalah izin usaha tempat hiburan.

Izin usaha tempat hiburan termasuk salah satu izin pada sektor pariwisata. Sektor pariwisata diposisikan sebagai sektor yang strategis dalam pembangunan nasional, sekaligus menjadi salah satu sumber devisa. Sektor ini perlu dikembangkan karena dianggap sebagai sektor yang efektif untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, karena bisa membuka lapangan kerja yang mampu menyerap tenaga kerja dari masyarakat, mendorong pembangunan infrastruktur di daerah, dan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli daerah (PAD).

Salah satu bentuk kegiatan usaha dibidang pariwisata yaitu kegiatan usaha yang berkaitan dengan perfilman (bioskop). Bioskop atau *Cinema* merupakan kegiatan usaha hiburan. Yang mana menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah pertunjukan yang diperlihatkan dengan gambar atau film yang disorot sehingga dapat bergerak serta berbicara.

Jauh sebelum masa sekarang, di Kota Padang memasuki masa kejayaan pada masa tahun 1970-an sampai 1980-an yang mana telah berdiri usaha hiburan bioskop. Bioskop Raya termasuk salah satu bioskop ternama di Kota Padang. Tapi kondisi bioskop yang dibangun tahun 1950 itu kini begitu memprihatinkan. Sampai sekarang bioskop raya masih beroperasi dan sudah memutar film-film terbaru⁶. Pada Oktober 2016 lalu, *Cinema XXI* yang merupakan salah satu industri bioskop terbesar di tanah air resmi hadir di Plaza Andalas Kota Padang dan baru pertama kali hadir di Sumatera Barat.

Kehadiran *Cinema XXI* ini mampu meningkatkan antusiasme warga terhadap dunia perfilman dan menjadi daya tarik bagi masyarakat dari luar kota Padang untuk berkunjung ke Kota Padang serta menjadi destinasi pariwisata baru yang dimiliki Kota Padang. Selain itu, *Cinema XXI* dapat menunjang pendapatan daerah dari sektor pajak, retribusi, dan pariwisata Kota Padang. Perbedaan antara fasilitas Bioskop Raya dengan *Cinema XXI* memang cukup jauh berbeda. Hal ini bisa dilihat dari segi fasilitas, pelayanan, dan kualitas tayangan yang disajikan. Dalam persyaratan pemberian izin usaha tempat hiburan terhadap Bioskop Raya tidak ada perbedaan dengan yang diberikan kepada *Cinema XXI*.

Adapun persyaratan administrasi kegiatan usaha hiburan seperti *Cinema XXI* meliputi beberapa izin sebagai berikut :

1. Surat Izin Usaha Perdagangan
2. Izin Gangguan
3. Tanda Daftar Usaha Pariwisata

⁶ www.infosumbar.net, diakses pada tanggal 19 Maret 2017 pukul 14.00 WIB.

4. Tanda Daftar Perusahaan

Berdasarkan keterangan dari kantor Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Padang (DPMPTSP) bagian Kesra dan Lingkungan adanya keterlambatan salah satu izin yang termasuk persyaratan administratif di atas, yakni Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) yang merupakan izin pariwisata yang dikeluarkan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang yang mana izin pariwisata baru bisa diterbitkan oleh apabila telah adanya rekomendasi izin yang diterbitkan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan izin proteksi aktif dan pasif dari bahaya kebakaran dan petir dari Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang⁷.

Oleh sebab itu, maka perlu pengawasan yang sangat intensif terhadap izin tempat usaha hiburan *Cinema XXI* tersebut. Hal ini tak hanya untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang kondusif bagi dunia usaha hiburan dan perfilman di Kota Padang ataupun dalam kerangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), tetapi juga untuk mengetahui tingkat kepatuhan hukum terhadap kegiatan usaha *Cinema XXI* dalam rangka menciptakan kepastian hukum demi terjaminnya keamanan, kenyamanan, dan keselamatan masyarakat Kota Padang saat berkunjung ke *Cinema XXI*. Sebab, suatu izin yang dikeluarkan pemerintah dimaksudkan untuk memberikan keadaan yang tertib dan aman sehingga yang menjadi tujuannya akan sesuai dengan yang menjadi peruntukannya pula⁸. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menulis dengan tujuan untuk

⁷ Hasil wawancara dengan Pak Rinaldi, Kepala Bagian TDUP, Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPMPTSP). Tanggal, 2 Maret 2017 dalam kegiatan Prapenelitian.

⁸ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2015, hlm.90.

mengetahui lebih dalam lagi tentang permasalahan tersebut dengan mengangkatnya kedalam suatu karya ilmiah yang berjudul **“PENGAWASAN IZIN USAHA TEMPAT HIBURAN CINEMA XXI DI PLAZA ANDALAS OLEH PEMERINTAH KOTA PADANG “**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka penelitian akan memberikan batasan masalah, adapun permasalahan yang ingin dibahas adalah :

- a. Bagaimana pengawasan izin usaha tempat hiburan *Cinema XXI* di Plaza Andalas oleh Pemerintah Kota Padang?
- b. Apa kendala yang dihadapi dalam pengawasan izin usaha tempat hiburan *Cinema XXI* di Plaza Andalas oleh Pemerintah Kota Padang dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui pengawasan izin usaha tempat hiburan *Cinema XXI* di Plaza Andalas oleh Pemerintah Kota Padang.
- b. Untuk mengetahui kendala dalam pengawasan izin usaha tempat hiburan *Cinema XXI* di Plaza Andalas oleh Pemerintah Kota Padang dan bagaimana solusinya.

D. Manfaat Penelitian

Ada beberapa hal yang menjadi manfaat penelitian ini, antara lain :

- 1) Manfaat Teoritis

- a) Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan bidang Hukum Administrasi Negara pada khususnya berkaitan dengan pengurusan izin.
- b) Menerapkan ilmu teoritis yang di dapatkan di bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada di masyarakat. Selain itu hasil penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai pedoman dan memberikan pemahaman mengenai pemberian izin tempat usaha hiburan.

2) Manfaat Praktis

- a) Diharapkan agar hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bahan informasi serta menambah wawasan cakrawala berpikir bagi penulis secara pribadi dan pihak-pihak yang berkepentingan.
- b) Diharapkan agar hasil penelitian ini dapat menjadi referensi dan dipergunakan oleh pemerintah, perusahaan, mahasiswa, dan masyarakat luas agar setiap kegiatan tempat usaha hiburan yang dijalankan dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan peraturan yang berlaku.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu. Yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan masalah yang digunakan pada penelitian ini berdasarkan perumusan dan judul di atas adalah pendekatan masalah dengan metode yuridis-sosiologis yang berarti suatu penelitian yang

dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*facta-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*).

2. Tipe Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang di tengah-tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang akan diteliti. Yaitu tentang pemberian izin tempat usaha hiburan yang dilakukan oleh pemerintah terkait Peraturan Daerah mengenai Izin terhadap tempat usaha hiburan di Kota Padang. Sehingga dapat mengungkapkan dan menggambarkan hasil penelitian yang ada secara menyeluruh, lengkap, dan sistematis.

3. Jenis Data

1) Data Primer

Data primer atau disebut juga dengan data dasar merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat.⁹ Dalam penelitian ini, data primer yang dikumpulkan dalam penelitian ini diperoleh langsung ke lapangan dengan melakukan wawancara terhadap pihak-pihak yang terkait masalah di atas seperti Kepala Dinas Badan Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPMPTSP) Kota Padang beserta yang mewakilinya, kemudian pihak-

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia : UI Press, 2007, hlm.12.

pihak lain yang juga terkait dengan masalah tersebut yang dapat membantu dalam pengumpulan data, serta bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer seperti hasil penelitian, wawancara, literatur dan sebagainya.

2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum. Data sekunder terdiri dari :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai otoritas dan mengikat.¹⁰ Dalam hal ini bahan hukum primer yang digunakan adalah :

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan dan Gedung.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Indonesia Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

¹⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm 47.

5. Peraturan Menteri Perdagangan Indonesia Nomor 46/M-DAG/PER/9/2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Indonesia Nomor 36/M-DAG/PER/9/2007
6. Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Indonesia Nomor PM/95/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Informasi Pariwisata
7. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata
8. Peraturan Walikota Kota Padang Nomor 107 Tahun 2016 tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Izin Gangguan
9. Peraturan Walikota Padang Nomor 61 Tahun 2015 tentang Pelimpahan kewenangan penyelenggaraan pelayanan terpadu kepada badan penanaman modal dan pelayan terpadu satu pintu

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti hasil karya dari berbagai kalangan hukum yang dapat berbentuk buku, skripsi, artikel pada media cetak dan elektronik.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contoh : kamus, ensiklopediam indeks kumulatif dan seterusnya.¹¹

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini dilakukan melalui 2 (dua) cara:

a. Wawancara

Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan pihak-pihak berkompeten dengan bidang yang berkaitan dengan judul dengan menggunakan alat yang dinamakan panduan wawancara (*interview guide*) serta membuat daftar pertanyaan.

b. Studi Pustaka

Studi pustaka merupakan alat untuk mengumpulkan data sekunder. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, tesis dan disertasi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, buku tahunan, ensiklopedia, dan sumber-sumber tertulis baik tercetak maupun elektronik lain berkaitan dengan masalah yang diteliti serta peraturan-peraturan yang sesuai dengan materi dan objek penulisan.

5. Metode Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

¹¹Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm.52.

Pengolahan Data disusun secara sistematis melalui proses editing yaitu merapikan kembali data-data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapat suatu kesimpulan akhir secara umum yang nantinya akan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

b. Analisis Data

Apabila data primer dan data sekunder diperoleh, maka selanjutnya dilakukan analisis data yang didapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat, terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut, penulis menggunakan metode analisis kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya serta tidak menggunakan angka-angka akan tetapi berdasarkan atas peraturan perundang-undang

