



**SKRIPSI**

**PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP IZIN USAHA CAFE**

**DI KOTA MAKASSAR**

**OLEH**

**ANDI AI-AMRI YAHYA**

**B121 16 513**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2020**

**HALAMAN JUDUL**

**PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP IZIN USAHA CAFE  
DI KOTA MAKASSAR**

**OLEH  
ANDI AI-AMRI YAHYA  
B121 16 513**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi  
Sarjana pada Program Studi Hukum Administrasi Negara**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP IZIN USAHA CAFÉ  
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

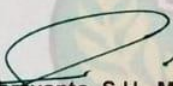
**ANDI AL-AMRI YAHYA  
B121 16 513**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Selasa, 8 Juni 2021 Dan Dinyatakan Diterima

**Panitia Ujian**

**Ketua**

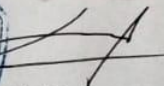
**Sekretaris**

  
**Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.**  
NIP. 19781017 200501 1 001

  
**Ariani Arifin, S.H., M.H.**  
NIP. 19830605 200604 2 003

**Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum**



  
**Dr. Muh. Ilham Ari Saputra, S.H., M.Kn.**  
NIP. 19790326 200812 2 002

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi dari:

Nama : Andi Al-Amri Yahya

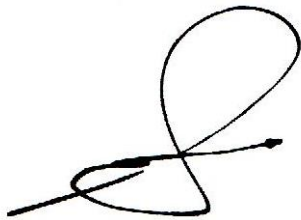
Nomor Pokok : B121 16 513

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Judul : Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Izin Usaha Café  
di Kota Makassar.

Makassar, 2020

Pembimbing I



**Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.**  
NIP. 19781017 200501 1 001

Pembimbing II



**Ariani Arifin, S.H., M.H.**  
NIP. 19830605 200604 2 003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10

Telp : (0411) 587219.546686, FAX. (0411) 587219.590846 Makassar 90245

E-mail: [hukumunhas@unhas.ac.id](mailto:hukumunhas@unhas.ac.id)

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ANDI AL-AMRI YAHYA  
N I M : B12116513  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Pelaksanaan Pengawasan Terhadap lizn Usaha Cafe di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2021

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 197312011999031003

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : ANDI AL-AMRI YAHYA  
Nomor Induk Mahasiswa : B1211 16 513  
Jenjang Pendidikan : S1  
Program Studi : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "**Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Izin Usaha Café Di Kota Makassar**" adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, dan bukan merupakan pengambilan dan pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 14 Juni 2021

Yang membuat pernyataan



Andi Al-Amri Yahya

## **ABSTRACT**

**ANDI AL-AMRI YAHYA (B121 16 513) "Implementation of Supervision of Café Business License in Makassar City" under the guidance of Mr. Romi Librayanto as supervisor I and Mrs. Ariani Arifin as supervisor II.**

This study aims to find out 2 subjects. The first is to know the implementation of supervision of café business by the Makassar City Tourism Office. Second, to know how the implementation of administrative sanctions against café business license in the city of Makassar.

This research was conducted at the Makassar City Tourism Office, Makassar City Trade Office, One-Door Integrated Investment Office (PTSP) Makassar city and Police Unit Pamong Praja (Satpol PP) Makassar City.

The results showed that (I) The implementation of supervision of café business license according to Mayor Regulation No. 69 of 2015 Makassar city on the application of food and beverage service business standards is not carried out by the Tourism Office of Makassar City because there is no technical team formed to supervise directly or repressively on tourism business, especially the business of providing food and beverages or café. (II) The implementation of administrative sanctions against café business licenses in the city of Makassar according to Makassar City Regulation No. 5 of 2011 concerning Business Registration Signs also does not run because it does not sanction tourism businesses that commit violations, especially in the business of providing food and beverages or cafés in the city of Makassar that do not have recommendations to sell alcoholic beverages.

**Keywords: Café, Surveillance, Administrative Sanctions, Alcoholic Beverages.**



## ABSTRAK

**ANDI AL-AMRI YAHYA (B121 16 513) “Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Izin Usaha Café di Kota Makassar”** dibawah bimbingan Bapak Romi Librayanto selaku pembimbing I dan Ibu Ariani Arifin selaku pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui 2 perihal. Pertama yaitu untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan terhadap usaha café oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar. Kedua, untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap izin usaha café di Kota Makassar.

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pariwisata Kota Makassar, Dinas Perdagangan Kota Makassar, Dinas Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu (PTSP) Kota Makassar dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Makassar

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa (I) Pelaksanaan pengawasan terhadap izin usaha café menurut Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2015 Kota Makassar Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman tidak terlaksana oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar karena tidak ada tim teknis yang dibentuk untuk mengawasi secara langsung atau secara represif terhadap usaha pariwisata, khususnya usaha penyediaan makanan dan minuman atau café. (II) Pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap izin usaha café di Kota Makassar menurut Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha juga tidak berjalan karena tidak memberikan sanksi terhadap usaha pariwisata yang melakukan pelanggaran, khususnya dalam usaha penyediaan makanan dan minuman atau café di Kota Makassar yang tidak mempunyai rekomendasi untuk menjual minuman beralkohol.

**Kata Kunci: Café, Pengawasan, Sanksi Administratif, Minuman Beralkohol**



## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Segala puji bagi ALLAH SWT. Yang telah memberikan begitu banyak Nikmat, Petunjuk, dan Karunia-Nya yang tanpa batas kepada Penulis, sehingga Penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesabaran, dan keikhlasan dalam menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Izin Usaha Café di Kota Makassar”** sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada program studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat serta salam juga selalu tercurahkan kepada Nabiullah Muhammad SAW.

Selama penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, namun berkat dukungan dari berbagai pihak baik itu dukungan moril maupun dukungan materiil akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Rasa terima kasih setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada kedua orang tua tercinta, yakni Ayahanda **Andi Muh. Yahya Mattaliu** dan Ibunda terkasih **Darwiana** atas segala doa, kasih sayang, jerih payah dan motivasi demi keberhasilan penulis. Meskipun penulis sadar bahwa ucapan terima kasih ini tidak akan mampu untuk membalas segala hal yang telah mereka berikan. Tak lupa pula

ucapan terima kasih kepada adik-adik dan kakak-kakak saya, **Andi Alifia Yahya, Andi Aulia Yahya, Nurul Fadilah Wahab, Maulana Malik, Muh. Rifaldi Haeruddin** yang selalu memberikan dukungan dan motivasi, dan juga begitu banyak jasa lain yang tidak dapat dapat penulis sebutkan satu persatu.

Ucapan terima kasih juga kepada Bapak **Dr.Romi Librayanto, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan Ibu **Ariani Arifin, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping atas waktu, tenaga dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Bapak **Zulfan Hakim, S.H., M.H.** selaku Penguji I dan Ibu **Dr. Andi Bau Inggit, S.H., M.H.** selaku Penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan baik berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran selama penulis menjalani Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penulisan skripsi ini, yaitu kepada:

1. Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staff dan jajarannya.
2. Ibu **Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum.** selaku Dekan

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Bapak **Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.

3. Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H, M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu dalam skripsi ini. Terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama ini.
5. Bapak dan Ibu Pegawai Akademik dan seluruh Staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
6. Kepada Kepala Dinas Pariwisata Kota Makassar, Dinas Perdagangan Kota Makassar, Dinas Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP), Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) serta jajaran pegawai/staff yang telah menerima dan membantu penulis dalam penelitian skripsi ini.

7. Sahabat-Sahabat seperjuangan “VEXUNCH”, **Husni Ramadika, Huznul Faidzin, Yapto Jabir, Muh. Uwais Al-Qarmy, Muh. Arfan Al-Qadri, Andi Aditya Ramadhana, Muh. Iqra Patandean, Jusriawan Fajri, M. Reformasi Bangun Anas, M. Adli Jamruddin, Azwar, Adnan Husain Lapi, Regita Cahya Ardhia Putri, S.H., Rinda Fatri Liani, S.H., Adelifka, Andi Faradilla Sulolipu, Andi Indira Tenriwaru, Kurniawati, dan Suryani Sakinah** yang telah memberikan sangat banyak kenangan manis dalam perjalanan kehidupan penulis sejak awal perkuliahan hingga proses penyelesaian skripsi.
8. Sahabat-Sahabat “IPA 5 SMANSA ”, **Tzar Audrey Vhildansyah Alam , Ashabul Kahfi, Muh. Reza Aizar, Saenal Nurdin., Muh. Afdhal** yang selalu menemani disituasi apapun.
9. Kakanda **HANTAM 2015 “**, **Aulia Fajrin, S.H, Ulfah Mutmainnah S.H, Nur Ilham, dan Muhammad Hamzar S.H.** Yang selalu membimbing dan menuntun selalu dari awal penyusunan skripsi.
10. Kepada Keluarga Besar **FORMAHAN FH-UH** yang telah memberikan penulis kesempatan untuk menimba ilmu serta pengalaman berorganisasi yang sangat berkesan. Terima kasih telah menjadi keluarga baru bagi penulis, dan tetaplah

menjadi “Rumah” bagi penulis serta seluruh Mahasiswa Prodi HAN. **Saya HAN Saya Bangga.**

11. Kepada seluruh teman-teman **Program Studi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2016** yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.
12. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu telah membantu, memberikan semangat, perhatian dan dukungan serta dorongannya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya atas segala bantuan dan jasa yang diberikan tidak ada sesuatu yang bisa penulis berikan kecuali berharap dan berdoa semoga Allah SWT senantiasa memberikan ridho dan balasan atas jasa-jasa yang telah diberikan kepada penulis dan kiranya bukanlah suatu hal yang berlebihan apabila penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca maupun penulis. Namun demikian, disadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna.

Makassar, Januari 2021

Andi Al- Amri Yahya

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian .....	5
D. Manfaat Penelitian .....	6
E. Keaslian Penelitian .....	6
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>9</b>
A. Perizinan.....	9
1. Pengertian Perizinan .....	9
2. Fungsi dan Tujuan Izin .....	12
B. Kewenangan.....	16
1. Wewenang Pemerintahan.....	16
2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan .....	18
C. Pengawasan .....	22
1. Pengertian Pengawasan.....	22
2. Jenis- Jenis Pengawasan.....	28
D. Tinjauan Umum Usaha Cafe.....	29
1. Mekanisme Pelaksanaan Operasional Usaha Cafe.....	29
2. Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Usaha Cafe.....	30
E. Dasar Hukum Penerapan Sanksi .....	30
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>39</b>
A. Jenis dan Sumber Data.....	39

B. Populasi dan Sampel.....	41
C. Teknik Pengumpulan Data.....	42
D. Analisis Data.....	43
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....</b>	<b>44</b>
A. Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Izin Usaha Café Di Kota Makassar .....	44
B. Pelaksanaan Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Izin Usaha Café Di Kota Makassar.....	49
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>66</b>
A. Kesimpulan.....	66
B. Saran .....	68
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>70</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>72</b>



## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pariwisata adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengusahaan obyek dan daya tarik wisata serta usaha - usaha yang terkait dibidang kepariwisataan.<sup>1</sup> Usaha Pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata.<sup>2</sup>

Di dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata pada pasal 14 Bagian pertama Bidang Usaha Pariwisata terdiri dari:<sup>3</sup>

1. usaha daya tarik wisata;
2. usaha kawasan pariwisata;
3. usaha jasa transportasi;
4. usaha jasa perjalanan wisata;
5. usaha jasa makanan dan minuman;
6. usaha penyediaan akomodasi;
7. usaha penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;

---

<sup>1</sup> Pada Pasal 1 ayat 7 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata

<sup>2</sup> Pada Pasal 1 ayat 6 Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman

<sup>3</sup> Pada Pasal 14 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata.

8. Usaha Penyelenggaraan pertemuan, perjaanan insentif, konferensidan pameran;
9. usaha jasa informasi pariwisata;
10. usaha jasa konsultan pariwisata;
11. usaha jasa pariwisata;
12. usaha wisata tirta; dan
13. spa.

Terkait usaha jasa makanan dan minuman telah diatur pada pasal 20 ayat 1 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha Kepariwisataaan yang menyebutkan bahwa jenis usaha jasa makanan dan minuman terdiri dari :

- a. Restoran;
- b. Café ;
- c. Bar/rumah minum;
- d. Rumah makan;
- e. Warung kopi;
- f. Kantin;
- g. Catering;
- h. Pusat penjualan makanan (memiliki stan makanan/minuman);
- i. Jasa boga (toko roti, donat, kue, dan makanan lainnya).

Adapun dalam penelitian ini Penulis akan fokus pada tempat Usaha Penyediaaan makanan dan minuman, dalam hal ini Cafe yang merupakan usaha penyediaan makanan ringan dan minuman

dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan dan/ atau penyajiannya, di dalam 1 (satu) tempat yang tetap dan tidak berpindah pindah.<sup>4</sup>

Saat ini di Kota Makassar sendiri telah banyak di dirikan Cafe sebagai alternatif bagi masyarakat untuk bersantai dan bersosialisasi. Salah satu jenis usaha yang sangat pesat pertumbuhannya adalah usaha Penyediaan makanan dan minuman yaitu Usaha Café. Oleh karena itu pemerintah Kota Makassar melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar telah menetapkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha Kepariwisataaan.

Berdasarkan dari sumber berita Sindo News Kota Makassar, terdapat Cafe yang pernah dilakukan penindakan razia oleh Dinas Perdagangan Kota Makassar bersama dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar yaitu Café Noyu. Dimana Cafe tersebut hanya memiliki izin usaha penyediaan makanan dan minuman namun pada fakta yang terjadi di lapangan, Café Noyu menjual minuman beralkohol yang tidak sesuai/bertentangan dengan Peraturan Daerah Kota Makassar No.5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha Kepariwisataaan.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat 9 Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman

<sup>5</sup> <https://makassar.sindonews.com/berita/36310/2/jual-minol-tanpa-izin-cafe-noyu-bakal-kena-hukuman> di akses pada hari Rabu, 17 Maret 2021, pada pukul : 23;10 wita

Adapun aturan yang dilanggar oleh Café Noyu yaitu pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata pada pasal 31 ayat 3:

- (1) Usaha pariwisata dilarang menyelenggarakan usahanya sebelum memiliki Tanda Daftar Usaha dari Walikota;
- (2) Usaha pariwisata dilarang memindahtangankan Tanda Daftar Usaha pariwisatanya kepada pihak lain kecuali atas izin Walikota.
- (3) Usaha pariwisata yang dapat menjual minuman beralkohol terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari Dinas Pariwisata sebelum diterbitkannya izin tempat penjualan minuman beralkohol.<sup>6</sup>

Adapun dasar hukum Bergeraknya, Tim Terpadu dalam melakukan pemeriksaan dilapangan untuk memastikan kesesuaian kegiatan usaha dengan daftar usaha pariwisata diatur pada Pasal 16 Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman yang berbunyi:<sup>7</sup>

- (1) Walikota melakukan Pengawasan melalui evaluasi terhadap Persyaratan Dasar, dan kepemilikan Sertifikasi Usaha Jasa Makanan dan Minuman;
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh Walikota;
- (3) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

Oleh karena itu Penulis menduga Pemerintah Kota Makassar dalam hal ini Dinas Pariwisata Kota Makassar, Dinas Perdagangan Kota Makassar, Dinas PTSP Kota Makassar, dan Satpol PP Kota Makassar yang tergabung dalam Tim Terpadu yang dibentuk oleh Walikota belum menjalankan tugas dan fungsi

---

<sup>6</sup> Pasal 31 ayat 3 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata

<sup>7</sup> Pasal 16 Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman yang berbunyi

sebagaimana yang telah diatur khususnya dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata, dalam pelaksanaan pengawasan serta penindakan terhadap Usaha Café.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka penulis tertarik untuk meneliti, mengkaji dan selanjutnya dituangkan dalam karya tulis dalam bentuk rencana usulan penelitian dan skripsi dengan judul: **“Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Izin Usaha Café di Kota Makassar.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis menguraikan rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana pelaksanaan Pengawasan terhadap Izin Usaha Café di Kota Makassar?
- b. Bagaimana Pelaksanaan Penerapan Sanksi Administratif terhadap Pelanggaran Izin Usaha Café di Kota Makassar?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan Pengawasan Izin Usaha Café di Kota Makassar.
- b. Untuk mengetahui Pelaksanaan Penerapan Sanksi Administratif terhadap Pelanggaran Izin Usaha Café di Kota Makassar.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan membawa manfaat dan sumbangsih kepada para pihak yang terkait. Adapun manfaatnya sebagai berikut:

- a. Sebagai bahan masukan bagi pelaksana pengawasan yang diberikan kewenangan dalam mengawasi izin usaha café agar pengawasannya efektif dan tepat guna.
- b. Manfaat Praktis, hasil dari penelitian ini di harapkan dapat memberikan masukan dalam hal penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran Izin Usaha Café di Kota Makassar.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Fadil Prawira (B121 16 519) Mahasiswa Strata Satu (1) Program Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar dengan Judul."PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP PEIANGGARAN USAHA DISKOTIK DI KOTA MAKASSAR ".Pada Tahun 2021. Hasil Penelitian yang di dapatkan adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar telah terlaksana secara prosedural sesuai dengan apa yang tercantum di dalam Peraturan Daerah

Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 namun belum maksimal dan masih perlu melakukan pembinaan yang berkelanjutan, pengawasan yang ketat serta penjatuhan sanksi tegas terhadap pelaku usaha diskotik yang melakukan pelanggaran. Terkait pelaksanaan dalam melakukan pengawasan Dinas Pariwisata Kota Makassar juga dinilai masih kurang dalam melakukan monitoring secara rutin sehingga kemudian dalam melakukan pemeriksaan langsung terhadap usaha diskotik Dinas Pariwisata Kota Makassar juga masih bergantung kepada laporan-laporan masyarakat.

2. Terkait faktor-faktor yang menjadi penghambat Dinas Pariwisata Kota Makassar dalam melakukan pelaksanaan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran usaha diskotik penulis menilai bahwa faktor hukum dalam pelaksanaan penerapan sanksi terhadap pelanggaran usaha diskotik oleh pelaku usaha diskotik di Kota Makassar masih mengacu terhadap Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tanda Daftar Usaha disebabkan belum adanya peraturan khusus yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Makassar terkait standar usaha diskotik. Faktor penegak hukum dalam hal ini kurangnya jumlah personel Dinas



Pariwisata Kota Makassar yang bertugas melakukan pengawasan usaha diskotik juga menjadi faktor penghambat Dinas Pariwisata Kota Makassar dalam melakukan pengawasan serta kurangnya sinergitas antar Dinas terkait yang bertanggung jawab terhadap pengawasan terhadap operasional usaha diskotik di Kota Makassar sehingga hal tersebut membuka celah bagi oknum-oknum pelaku usaha diskotik untuk melakukan pelanggaran-pelanggaran aturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Makassar.

Berdasarkan pemaparan hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa adapun perbedaan pada penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Fadil Prawira dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah terkait pelaksanaan sanksi administratif terhadap pelanggaran Usaha Diskotik, lebih spesifiknya adalah penelitian sebelumnya menjadikan pelanggaran usaha Diskotik di kota Makassar sebagai objek penelitian, sedangkan objek penelitian penulis terkait dengan pelanggaran Izin Usaha Café di kota Makassar. Adapun mengenai penjatuhan sanksi terhadap pelaku usaha kegiatan yang melakukan pelanggaran Izin Usaha Café berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Perizinan**

##### **1. Pengertian Perizinan**

Izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan atau mengontrol tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Yang penting pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu Tindakan di larang, terkecuali di perkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang di sangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi setiap kasus. Jadi persoalannya bukan hanya untuk memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang di perkenankan dilakukan dengan cara tertentu.

Perizinan dapat di artikan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Dalam istilah hukum, izin atau (*vergunning*) dijelaskan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak di kehendaki<sup>8</sup>. Beberapa ahli, mengartikan perizinan dengan sudut pandang yang berbeda-beda. Adapun pengertian izin menurut para ahli adalah sebagai berikut:

- a. E. Utrecht mengartikan *vergunning* sebagai berikut : Bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memeperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memeperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).
- b. N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dan penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit).
- c. Bagir Manan mengartikan izin dalam arti luas , yang berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan

---

<sup>8</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 198

melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.

Perizinan merupakan pemberian legalitas kepada seseorang, pelaku usaha/kegiatan tertentu baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.

Pada umumnya sistem izin terdiri dari:<sup>9</sup>

- a. larangan
- b. Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin).
- c. Ketentuan-ketentuan yang berhubungan atau berkaitan dengan izin.

Terdapat pula istilah lain yang berhubungan dengan izin, bahkan memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, lisensi dan konsesi:<sup>10</sup>

- a. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (*relaxation legis*).

---

<sup>9</sup> Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, (Jakarta: Grasindo, 2009), hal. 17-18

<sup>10</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 196-197

- b. lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.
- c. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar di mana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

## **2. Fungsi dan Tujuan Izin**

Perizinan berfungsi sebagai penertib dan sebagai pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar setiap bentuk kegiatan masyarakat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Izin berfungsi sebagai pengaturan merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggara pemerintahan. Norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Wujud dari ketetapan ini salah satunya adalah Izin. Berdasarkan jenis-jenis

ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau *beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was* (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan).

Sebagai fungsi mengatur, dimaksudkan bahwa perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.<sup>11</sup>

Adapun tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. dan secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:<sup>12</sup>

- a. Keinginan mengarahkan/mengendalikan suatu aktivitas tertentu (misalnya seperti izin bangunan)
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan; (Izin-izin lingkungan)
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu; (Izin terbang, izin membongkar pada monument-monumen)

---

<sup>11</sup> Andrian Sutedi. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 193

<sup>12</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 208-209

- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit; (izin penghuni di daerah padat penduduk)
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, dimana pengurus harus memenuhi syarat tertentu.

Perizinan merupakan hal yang mutlak harus dilakukan setiap pelaku usaha, adapun tujuan sistem perizinan adalah:

- a. Adanya suatu kepastian hukum.
- b. Perlindungan kepentingan umum.
- c. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan.
- d. Pemerataan distribusi barang tertentu.
- e. Keinginan mengendalikan aktivitas tertentu.
- f. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas tertentu.

Perizinan secara umum memiliki tujuan untuk pengendalian setiap aktivitas pemerintah di berbagai hal-hal tertentu yg dalam ketentuannya berupa pedoman yang wajib dilaksanakan dengan baik oleh para pejabat yang berwenang ataupun yang berkepentingan di dalamnya. Tujuan perizinan juga dalam dilihat dari berbagai sisi, yaitu:



a) Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu disamping untuk timbulnya kepastian hukum dan hak, juga untuk memudahkan mendapatkan fasilitas terkait pelayanan perizinan yang telah diselenggarakan oleh pemerintah.

b) Sisi Pemerintah

Tujuan dari pemerintah dalam pemberian izin adalah untuk melaksanakan peraturan beserta ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sudah sesuai dengan kenyataan atau prakteknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban dalam pelaksanaannya. Disamping itu perizinan dapat meningkatkan sumber pendapatan daerah, dengan adanya permintaan permohonan perizinan, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah yang dikarenakan pemohon harus membayar retribusi atas setiap izin yang akan dimiliki.

Izin merupakan alat pemerintah yang biasa digunakan sebagai cara untuk berinteraksi kepada masyarakat berupa instrument-instrumen Negara, sehingga ada timbal balik antara pemerintah dan masyarakat yang kemudian dapat menimbulkan rasa patuh akan mengikuti setiap yang dianjurkan untuk mencapai tujuan yang konkrit. Pemerintah dalam menggunakan instrumen-

instrumen tersebut sesuai dengan berbagai kebijakan yang dikeluarkan. Ruang lingkup instrumen itu sendiri memuat berbagai aspek hukum, seperti hukum administrasi social, hukum ekonomi, hukum kesehatan, hukum lingkungan, hukum tata ruang dan berbagai aspek hukum lainnya.

## **B. Kewenangan**

### **1. Wewenang Pemerintahan**

Kewenangan pemerintah adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundangundangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (onwetmating). Keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah, tanpa adanya wewenang pemerintahan maka tentunya pemerintah tidak akan dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah haruslah berdasarkan pada asas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan

oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Sebabnya tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang.<sup>13</sup>

Bagir Manan mempertegas istilah dan terminology apa yang di maksudkan dengan wewenang pemerintahan. Menurutnya, Wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan (macht). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan, wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban . dalam kaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan

---

<sup>13</sup> Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

mengelola sendiri, sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagai mana mestinya. Dengan demikian, substansi dari wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan.<sup>14</sup>

Menurut R.J.H.M. Huisman, wewenang pemerintahan merupakan organ pemerintahan yang tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai, atau terhadap badan khusus, atau bahkan terhadap hukum privat.<sup>15</sup>

## **2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan**

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan continental.<sup>16</sup>

Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya

---

<sup>14</sup> Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas, Makassar, 2013, hlm. 116

<sup>15</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 100

<sup>16</sup> Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm.65.

digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Dan mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu terbagi menjadi dua yaitu:<sup>17</sup>

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator; di Negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada Delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 101

memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu Delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>18</sup>

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>19</sup>

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 101

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 102

<sup>20</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm.104

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (pasal 1 angka 6 UU No.5 Tahun 1986) menyebutnya: wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha Negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan.<sup>21</sup>

Pelimpahan wewenang pemerintah tersebut dapat dilakukan melalui dua cara sebagaimana diuraikan berikut ini:

- a. Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 130



- b. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

## **C. Pengawasan**

### **1. Pengertian Pengawasan**

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas” berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dengan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.

Istilah Pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karna memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Mengenai pengertian Pengawasan, George R. Terry menyatakan bahwa pengawasan merupakan suatu bentuk pengendalian untuk menentukan apa yang dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif jika diperlukan untuk memastikan hasil akan sesuai dengan rencana.<sup>22</sup>

Pengawasan secara umum dinyatakan sebagai aktivitas pokok dalam manajemen untuk mengusakan sedemikian rupa agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana serta

---

<sup>22</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, liberty, Yogyakarta, 1992, hlm.36

sesuai dengan hasil yang di kehendaki. Pada dasarnya pengawasan berlangsung mengikuti pola sebagai berikut:

1. Menetapkan standar atas dasar kontrol.
2. Mengukur hasil pekerjaan secepatnya.
3. Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar atau dasar yang telah di tentukan semula.
4. Mengadakan tindakan koreksi.

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi serangkaian proses yang telah di selenggarakan secara berkelanjutan.<sup>23</sup> Menurut sujanto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatanm apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Kemudian menurut Mc.Ferland pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah di tentukan.<sup>24</sup>

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada

---

<sup>23</sup> Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pegawai Pemerintah Daerah, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2014, hlm. 4.

<sup>24</sup> 6 Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara, Ghalia Indonesia*, Bogor, 2004, hlm. 74.

seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.<sup>25</sup>

Pengawasan dibutuhkan sebagai perlindungan hukum bagi warga negara terhadap dampak dari penerbitan keputusan tata usaha negara. Pemerintah menjalankan pemerintahan melalui pengambilan keputusan pemerintahan yang bersifat strategis, policy atau ketentuan-ketentuan umum melalui tindakan-tindakan pemerintahan yang bersifat menegakkan ketertiban umum, hukum, wibawa negara, dan kekuasaan negara.<sup>26</sup>

Sedangkan menurut SP.Siagian, memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Rumusan lain diberikan oleh Suyatno sebagai berikut “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah

---

<sup>25</sup> Makmur, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*. Bandung, 2011 PT. Refika Aditama. Hlm.176

<sup>26</sup> Muhammad Zulfan Hakim, 2017. “Izin Sebagai Instrumen Pengawasan Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang baik” Makassar: Jurnal Hukum Islah.

<https://core.ac.uk/download/pdf/25489435.pdf>, di akses pada 23 Maret Pukul 16:39

sesuai dengan semestinya atau tidak”. Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.<sup>27</sup>

Prayudi, menyatakan bahwa pengawasan dapat bersifat:

1. Politik, bila yang menjadi sasaran adalah efektifitas/atau legitimasi.
2. Yuridis/hukum, bilamana yang menjadi ukuran merupakan penegakan hukum.
3. Ekonomi, bilamana yang ukuran adalah efektifitas.
4. Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran ukuran adalah keadaan moralitas.

Adapun menurut Philippus Mandiri Hadjon, hubungan diantara tingkat-tingkat dalam pemerintah harus dibedakan antara hubungan vertical (pengawasan, control, dsb.) dengan hubungan horizontal (perjanjian kerjasama diantara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama). Alasan hubungan vertical yang berupa pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah tingkat dengan lebih tinggi terhadap badan yang lebih rendah adalah:<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004*, hlm. 74.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 74.

1. Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan misalnya di antara kotapraja-kotapraja (sekarang kabupaten/kota);
2. Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi.
3. Pengawasan kualitas: control atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah;
4. Alasan-alasan keuangan: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah;
5. Perlindungan hak dan kepentingan warga: dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.

Adapun bentuk pengawasan dan control yang di paparkan oleh Philippus Mandiri Hadjon adalah sebagai berikut:

1. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian;
2. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya .
3. Pengawasan yang positif.
4. Kewajiban untuk memberitahu.

5. Konsultasi dan perundingan.
6. Hak banding administratif.
7. Dinas-dinas pemerintah yang di dekonsentrasi.
8. Keuangan.
9. Perencanaan.
10. Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat.<sup>29</sup>

Karena itu pengawasan harus di pandang sebagai suatu sistem informasi, karena kecepatan dan ketetapan tindakan korektif sebagai hasil proses pengawasan bergantung pada macamnya informasi yang diterima.

Pengawasan harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara hemat, efisien, dan efektif, serta sesuai dengan rencana, kebijakan yang telah ditetapkan dan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan, informasi tersebut dapat digunakan untuk penyempurnaan ataupun acuan untuk kegiatan dan pengambilan keputusan oleh pimpinan.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 75-77.

## **2. Jenis-Jenis Pengawasan**

Berdasarkan subjek yang dilakukan pengawasan, dalam administrasi Negara Indonesia dikembangkan 4 (macam) yaitu :

1. Pengawasan melekat yang merupakan pengawasan yang dilakukan seseorang pimpinan terhadap bawahan dalam suatu kerja yang dipimpinnya.
2. Pengawasan Fungsional yang merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan.
3. Pengawasan legislatif yang merupakan pengawasan yang dilakukan lembaga perwakilan rakyat baik di daerah dan pusat.
4. Pengawasan masyarakat yang merupakan pengawasan dilakukan oleh masyarakat.

Pengawasan terhadap pemerintah daerah terdiri atas pengawasan hierarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hierarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh

pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).<sup>30</sup>

## **D. Tinjauan Umum Usaha Café**

### **1. Mekanisme Pelaksanaan Operasional Usaha Cafe**

Dijelaskan mengenai Penilaian dan Pelaksanaan Sertifikasi dalam Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman pada Pasal 8 dan Pasal 9:<sup>31</sup>

Pasal 8 :

- (1) Untuk keperluan sertifikasi dan penerbitan Sertifikasi Usaha Jasa Makanan dan Minuman, harus dilakukan Penilaian terhadap:
  - a. Pemenuhan persyaratan dasar; dan
  - b. Pemenuhan dan pelaksanaan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman
- (2) Persyaratan dasar sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf a, adalah Tanda Daftar Usaha Pariwisata Bidang Usaha Jasa Makanan dan Minuman ;
- (3) Dalam hal persyaratan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, maka sertifikasi tidak dapat dilakukan;
- (4) Pemenuhan dan pelaksanaan Standar Usaha yang berlaku bagi Usaha Usaha Jasa Makanan dan Minuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi aspek:
  - a. Produk, yang terdiri dari 4 (empat) unsur dan 8 (delapan) sub unsur;
  - b. Pelayanan, yang terdiri dari 1 (satu) unsur dan 3 (tiga) sub unsur; dan
  - c. Pengelolaan yang terdiri dari 3 (tiga) unsur dan 10 (sepuluh) sub unsur.

---

<sup>30</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 312.

<sup>31</sup> Pada Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman



Pasal 9:

Persyaratan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) tidak diberlakukan bagi Usaha Jasa Makanan dan Minuman yang tergolong usaha Mikro dan Usaha kecil.

## **2. Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Usaha Café Berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman**

Adapun Pengawasan diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2015 Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman yang mengatur tentang Pengawasan pada Pasal 16 :

- (1) Walikota melakukan pengawasan melalui evaluasi terhadap persyaratan Dasar, dan kepemilikan Sertifikat Usaha Jasa Makanan dan Minuman ;
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh Walikota;
- (3) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

## **E. Dasar Hukum Penerapan Sanksi Administratif**

### **1. Pengertian Sanksi Administrasi**

Pada hakikatnya, hukum administrasi Negara memungkinkan pelaku administrasi Negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sisdad administrasi Negara, serta melindungi administrasi Negara itu sendiri. Peran pemerintah yang dilakukan oleh perlengkapan Negara atau administrasi Negara harus diberi landasan hukum yang mengatur dan melandasi administrasi Negara dalam melaksanakan

fungsinya. Hukum yang memberikan landasan tersebut dinamakan hukum administrasi Negara.

Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sifat sanksi adalah reparatoir artinya memulihkan keadaan pada keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tidaknya penegakan hukumnya. Sanksi administrasi ditetapkan oleh pejabat tata usaha Negara tanpa harus melalui proses perdilan. Sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses pengadilan.<sup>32</sup>

Sanksi administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Pada umumnya sanksi administrasi berupa;

- a) Denda (Misalnya yang di atur dalam PP no.28 Tahun 2008.
- b) Pembekuan hingga pencabutan sertifikat dan/atau izin (misalnya yang diatur dalam permenhub No. Km 26 Tahun 2009),

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 247

- c) Penghentian sementara dalam pelayanan administrasi hingga pengurangan jatah produksi (misalnya yang diatur dalam Permenhut No.P.39/MENHUT-II/2008 Tahun 2008)
- d) Tindakan administratif (misalnya yang diatur dalam keputusan KPPU No.252/KPPU/KEP/VII/2008 Tahun 2008.<sup>33</sup>

Secara umum sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga sanksi administratif, biasanya di kaitkan dengan atau sebagai konsekuensi dari suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban) pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi.

Ada beberapa tujuan pencantuman dan penerapan ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk sanksi administratif.<sup>34</sup> Pertama, sebagai upaya penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seperti yang diuraikan sebelumnya bahwa suatu norma yang mengandung larangan, perintah (keharusan), atau keharusan pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakkannya apabila tidak disertai dengan sanksi. Pemberian sanksi akan memudahkan penegakan norma tersebut dan pada gilirannya kita akan melihat kedayagunaan/kehasilgunaan

---

<sup>33</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-perdata-dan-administratif/>

<sup>34</sup> <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/336/220>

peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu, pencatuman sanksi juga merupakan upaya agar seseorang menaati ketentuan perundang-undangan.

Kedua, memberikan hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan. Orang yang melakukan pelanggaran atas suatu norma memang sudah sepantasnya diberikan hukuman sesuai dengan berat/ringannya pelanggaran tersebut. Hukuman tersebut menjadi sepadan/tepat apabila orang tersebut memang secara sengaja melakukan pelanggaran atas suatu norma. Orang yang melakukan pelanggaran secara sengaja dapat di asumsikan bahwa orang tersebut memang mempunyai niat/itikad tidak baik, sehingga orang tersebut pantas untuk mendapat hukuman/ganjaran yang setimpal.

Ketiga, membuat jera seseorang untuk melakukan kembali pelanggaran hukum. Dengan dijatuhkannya sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan lagi pelanggaran. Dalam hukum pidana hal ini dikenal dengan teori penjeraan.

Keempat, mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran hukum. Dengan adanya ancaman berupa sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan pelanggaran hukum. Hal ini merupakan

rambu-rambu atau peringatan agar seseorang tidak melakukan sesuatu yang dilarang.<sup>35</sup>

## 2. Jenis-Jenis Sanksi Dalam Hukum Administrasi Negara

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintah yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu.<sup>36</sup>

### 1. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*);

Berdasarkan UU Hukum Administrasi Negara Belanda; paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan).

Dalam hukum administrasi Negara, ada dua istilah mengenai paksaan pemerintah ini, yaitu *bestuursdwang* dan

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm.303

*politiedwang*. istilah yang sebelumnya sering digunakan adalah *politiedwang*. Menurut Philippus Mandiri Hadjon, digunakan istilah *bestuursdwang* adalah untuk mengakhiri kesalahpahaman yang dapat ditimbulkan adalah kata “politie” dalam penyebutan *politiedwang* (paksaaan polisi). Polisi sama sekali tidak terlibat dalam pelaksanaan *politiedwang* (*bestuursdwang*).<sup>37</sup>

2. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya)

Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada.

Salah satu sanksi dalam HAN adalah pencabutan atau penarikan KTUN yang menguntungkan. Pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi keputusan yang terdahulu. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam keputusan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang (*regressieve sancties*),

---

<sup>37</sup> Philippus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm.305

yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum keputusan itu dibuat.

3. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)

Uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan; dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga. Dalam hukum administrasi Negara ini, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga Negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagai alternatif dari tindakan paksaan oleh pemerintah, sebagai alternative dari tindakan paksaan pemerintahan.

4. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*)

Denda administratif (*bestuurslijke*) dapat dilihat contohnya pada denda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahannya. Berbeda dengan pengenaan uang paksa administrasi yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekadar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti, terutama

denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Bagaimanapun juga, organ admimistrasi dapat memberikan hukuman tanpa perantaraan hakim. Pengenaan denda administratif tanpa perantaraan hakim ini tidak berarti pemerintah dapat menerapkannya secara arbitrer (sewenang-wenang).

### **3. Peraturan Walikota nomor 69 Tahun 2015 Tentang Penerapan Standar Usaha Jasa Makanan dan Minuman**

Adapun mekanisme penjatuhan sanksi terhadap Usaha Café diatur pada Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 21:

#### **Pasal 17:**

- (1) Setiap Pengusaha Pariwisata yang tidak melaksanakan dan/atau melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Walikota ini, dapat dikenakan sanksi administratif;
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa;
  - a. Teguran tertulis;
  - b. Pembatasan Kegiatan Usaha;
  - c. Pembekuan Sementara Kegiatan Usaha; dan
  - d. Pencabutan Kegiatan Izin Usaha dan TDUP.
- (3) Sanksi administrasi berupa teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Kepala Dinas



Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. Berdasarkan hasil Pengawasan, pengaduan masyarakat dan/atau Penegakan Peraturan Daerah;

- (4) Kepala Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dan/atau Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan/atau tim penertiban melaksanakan pemeriksaan atas dugaan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan menuangkan ke dalam Berita Acara Hasil pemeriksaan atau laporan Kejadian.