



**TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN IZIN USAHA  
PANTI PIJAT DI KOTA MAKASSAR**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Pada  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar  
Dan Meraih Gelar Sarjana Hukum

**OLEH :**

**HADIYANTO GAFFAR**

**B 111 00 090**

PERPUSTAKAAN PUSAT UNW. HASANUDDIN	
Tgl. Terima	15-11-05
Asal Dari	Fale - Hukum
Banyaknya	1 (satu) eksemplar
Harga	H
No. Inventaris	248/15-11-05
No. Klas	

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2005**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN IZIN USAHA  
PANTI PIJAT DI KOTA MAKASSAR**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Pada  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar  
Dan Meraih Gelar Sarjana Hukum

**OLEH :**

**HADIYANTO GAFFAR**

**B 111 00 090**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2005**



## PENGESAHAN SKRIPSI

### TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN IZIN USAHA PANTI PIJAT DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh :

**HADIYANTO GAFFAR**

**B 111 00 090**

Telah dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk dalam  
Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Kekhususan  
Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Sabtu Tanggal 27 Agustus 2005  
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris

Abdul Razak, S.H., M.H.  
Nip: 131 287 216

M. Hasrul, S.H.  
Nip : 132 300 773



A.n. Dekan  
Pembantu Dekan I,

Muhammad Ashri, S.H., M.H.  
NIP. 131 862 972

## PERSETUJUAN KONSULTAN

Diterangkan bahwa skripsi dari :

N a m a : Hadiyanto Gaffar

Nomor Pokok : B111 00 090

B a g i a n : Hukum Administrasi Negara

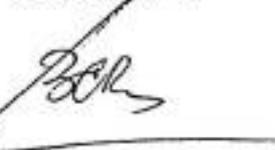
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Izin Usaha Panti Pijat  
di Kota Makassar

Telah selesai diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi

Makassar, 15 Agustus 2005

Menyetujui,

Konsultan I



DR. Mas Bakar, S.H., M.H.  
NIP. 130 878 523

Konsultan II



Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.  
Nip. 131 862 978

## PERSETUJUAN UNTUK MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Dengan ini menerangkan bahwa skripsi dari

Nama : Hadiyanto Gaffar  
No. Pokok : B11100090  
Program : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Izin Usaha  
Panti Pijat di Kota Makassar

Telah di terima dan di setuju oleh Dekan Fakultas Hukum Universitas  
Hasanuddin Makassar untuk diajukan dalam Ujian Skripsi.

Makassar, Agustus 2005

Dekan  
u.b. Pembantu Dekan I



Muhammad Ashri, S.H., M.H  
NIP. 131 862 972

## ABSTRAK

Hadiyanto Gaffar, B 111 00 09 dengan judul skripsi "*Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Izin Usaha Panti Pijat di Kota Makassar*". Di bawah bimbingan *Dr. Mas Bakar, S.H., M.H.* sebagai Konsultan I, dan *Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H* sebagai Konsultan II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui gambaran tentang pelaksanaan izin usaha oleh pihak pengelola Panti Pijat di Kota Makassar dan untuk mengetahui Faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan izin usaha panti pijat di Kota Makassar.

Penelitian dilaksanakan di Kotamadya Makassar, yaitu pada Dinas Pariwisata kota Makassar, Asosiasi Refleksi Kesehatan Kota Makassar dan beberapa pengelola panti pijat di kota Makassar. Guna mencapai tujuan diatas penulis menggunakan teknik pengumpulan data berupa penelitian pustaka dan penelitian lapangan dengan melakukan wawancara dengan pihak Dinas Pariwisata kota Makassar, Asosiasi Refleksi Kesehatan Kota Makassar dan beberapa pengelola panti pijat di kota Makassar dan data yang terkumpul kemudian diolah dan dianalisis secara yuridis deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan izin usaha panti pijat di kota Makassar ternyata banyak terjadi pelanggaran baik itu yang dilakukan oleh pihak pengelola maupun pihak *Masseur* seperti gorden dengan ketinggian dari Lantai 50 Cm, *masseur* (tukang pijat) tidak menggunakan pakaian seragam, menggunakan lampu yang redup, dan Prostitusi. Kemudian faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan izin usaha panti pijat di kota Makassar adalah karena kurangnya koordinasi antara Dinas Pariwisata dengan pihak Asosiasi Pijat Refleksi kota Makassar dan kurang tegasnya pihak Dinas Pariwisata.

## KATA PENGANTAR

*Salam Sejahtera,*

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan rahmat-Nya serta karunia-Nya yang senantiasa diberikan kepada penulis sehingga skripsi yang sederhana ini dapat terselesaikan dengan baik. Penulis sadari pula bahwa dengan petunjuk-Nya jugalah sehingga kesulitan dan hambatan dapat diatasi dengan sebaik-baiknya.

Tak lupa juga penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada kedua Orang Tua terutama Ibu tercinta **HERLINA** yang telah banyak membantu baik lahir maupun batin, serta kedua saudara **HERIYANTO.G** dan **JEFRI.A** yang telah banyak membantu penulis pada saat penyusunan skripsi ini.

Adapun maksud dari penyusunan skripsi ini adalah untuk memenuhi syarat akademik dalam menyelesaikan pendidikan Strata Satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin di Makassar.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis mendapat bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menghaturkan banyak terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Radi A. Gani selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Abd. Rasak, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum terima kasih atas segala perhatian Bapak selama ini, beserta seluruh jajarannya.

3. Bapak Dr. Guntur Hamzah, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara dan Bapak Arman Mattono, S.H. selaku sekretaris bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas segala bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.
4. Bapak Dr. Mas Bakar S.H.,M.H. selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Aminuddin Ilmar S.H.,M.H. sebagai pembimbing II yang telah meluangkan waktunya dalam membimbing, mengarahkan dan memberi petunjuk dalam penulisan skripsi ini.
5. Bapak Andi Jaya, dan Pihak Asosiasi Panti Pijat se-Makassar serta seluruh pengelola Panti Pijat yang ada di Kota Makassar atas semua bantuan dan waktunya selama penulis melakukan penelitian.
6. Sobatku Ardi(Oghel), Verdi, Ajhi, Yudi, Husni, yang telah memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dan meraih gelar S.H. *"Jangan biarkan orang lain menciptakan duniamu, karena jika demikian, mereka akan selalu membuatnya terlalu kecil"*.
7. Sahabat-sahabatku yang telah berhasil meraih gelar Sarjana Hukum, Anto S.H., Igo S.H., Andrie S.H., Dede S.H., Alam S.H., Bimbim S.H., Yupe' S.H., Nikcun S.H., yang telah banyak memberikan bantuan kepada

penulis selama ini. *"Waktu yang tepat adalah resep penting untuk meraih kesuksesan: menjadi orang yang tepat, pada saat yang tepat, di tempat yang tepat, pada urutan yang tepat adalah vital"*.

8. Sahabatku yang akan meraih gelar Sarjana Hukum, Cang'lt, Bang Ren, OmBenk, Onthe, Achank, Uzy, Rio, yang telah banyak memberikan bantuannya kepada penulis. *"Anda tidak tenggelam karena jatuh ke air, tetapi Anda akan tenggelam jika terus diam di sana. Kesuksesan tidak didasarkan pada kemampuan untuk berkata ya, tetapi pada kemampuan untuk berkata tidak"*.
9. Rekan-rekan *Reechstaat 00'* Dewan, Mithos, Ayatullah, Chupez, Andre(balanda), Gomes, Akbar, Ruben, Ichal, Greafik, Anshar, dan rekan-rekan lain yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih buat pertemanannya selama ini.
10. Kanda-kanda *Lobe-lobe crew*, Ciko, Appank, Loly, Konjo, Ratlin, Memet, Chala', dan yang lainnya, yang telah banyak memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis selama kuliah di Fak. Hukum UNHAS.
11. Adik-adik *Residivis 02'*, Azhar, Budi, Aso, Wawan, Pongky, Umam, Bolo", Acank, Bustam, serta yang lainnya yang tidak bisa disebutkan satu persatu. *"Suatu kebiasaan, baik atau buruk akan berkembang atau hilang tergantung pilihan anda"*.

12. Seorang yang tidak bisa penulis sebutkan namanya, terima kasih buat kepercayaan dan rasa sayang yang diberikan kepada penulis selama ini, semoga apa yang telah kita bina dapat bertahan seiring dengan bergulirnya waktu. *"Ketika kecantikan sirna, maka tinggallah sebuah karakter"*.

Penulis sadar bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih banyak terdapat kekurangan, oleh karena itu penulis mohon maaf bila dalam skripsi ini ada hal yang tidak sesuai dengan keinginan pembaca, dan sekali lagi penulis banyak mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyusunan skripsi ini.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa membalas budi baik semua pihak yang telah penulis sebutkan di atas.

***"Menjadi laki-laki adalah masalah kelahiran, tetapi menjadi pria sejati adalah masalah pilihan"***.

*Tuhan Memberkati Kita Semua.*

Makassar, 27 Agustus 2005

**P e n u l i s**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
PENGESAHAN SKRIPSI .....	ii
PERSETUJUAN KONSULTAN .....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....	iv
ABSTRAK .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR LAMPIRAN .....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan .....	6
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Izin Usaha .....	8
1. Pengertian Izin Usaha .....	8
2. Jenis, Sifat dan fungsi Izin Usaha .....	12
3. Penerbitan Izin Usaha .....	17
4. Jangka Waktu Berlakunya Izin Usaha .....	27
B. Panti Pijat .....	27
1. Pengertian Panti Pijat .....	27

2. Syarat-syarat Memperoleh Izin Usaha Panti Pijat .....	28
3. Kewajiban dan Larangan dalam Izin Usaha Panti Pijat.....	29

**BAB III. METODE PENELITIAN**

A. Lokasi Penelitian .....	31
B. Jenis dan Sumber Data .....	31
C. Populasi dan Sampel .....	32
D. Teknik Pengumpulan Data .....	32
E. Analisis Data .....	33

**BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Prosedur Penerbitan Izin.....	35
B. Pelaksanaan Izin Usaha oleh Pihak Pengelola Panti Pijat di Kota Makassar .....	38
C. Penjatuhan Sanksi .....	50
D. Faktor-Faktor yang Menjadi Penghambat dalam Pelaksanaan Izin Usaha Panti Pijat di Kota Makassar .....	51

**BAB V. PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	56
B. Saran .....	57

**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR LAMPIRAN**

## DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Keterangan Penelitian dari Dinas Pariwisata Kota Makassar,
2. Surat Keterangan Penelitian Asosiasi Refleksi Kesehatan kota Makassar,
3. Bagan Arus Prosedur Penyelesaian Administrasi Perizinan,
4. Bagan Arus Prosedur Kajian Teknis Pelayanan Pengadaan Perizinan
5. Surat Izin Usaha Panti Pijat.
6. Data panti pijat yang terdaftar pada Dinas Pariwisata Kota Makassar.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kemajuan pembangunan bangsa Indonesia yang dilaksanakan melalui sistem pentahapan lima tahun, telah berhasil mengantar bangsa Indonesia ke tingkat penghidupan yang semakin maju dan sejahtera, sekalipun dari sisi aspek pemerataan masih terdapat kesenjangan. Dimana kemajuan dan kesejahteraan yang dicapai tidak semua dinikmati oleh masyarakat, tapi hanya segelintir orang saja yang menikmatinya.

Seiring dengan peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat, pembangunan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi telah membawa perubahan sikap dan perilaku masyarakat semakin dinamis, rasional dan kritis terhadap setiap kebijaksanaan pembangunan khususnya yang berkiprah pada pelayanan masyarakat. Masyarakat semakin menuntut penampilan administrasi yang semakin partisipatif, transparan dan berorientasi kepada pelayanan kepentingan masyarakat. Hal ini membawa konsekuensi terhadap tata pelaksanaan pemerintah khususnya dalam bidang pelayanan yang seyogyanya di harapkan lebih rasionalitis, efektif efisien dan adil.

Ketetapan pemerintah melalui kebijaksanaan nasional dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) telah mengamanatkan arah pembangunan perekonomian bangsa hendaknya ditunjang dengan penciptaan iklim ke tatalaksanaan organisasi pemerintah yang semakin kondusif dalam rangka membangkitkan kegairahan partisipasi masyarakat terutama partisipasi dalam mengembangkan usaha-usaha demi kepentingan taraf hidup masyarakat.

Dalam sistem perekonomian Indonesia yang berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, masyarakat memegang peranan penting serta aktif dalam kegiatan pembangunan dan perekonomian. Dalam kegiatan perekonomian sehari-hari, pemerintah berkewajiban memberikan pengarah dan bimbingan terhadap pertumbuhan ekonomi serta penciptaan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha.

Salah satu dari aspek pelaksanaan pembangunan ekonomi dituangkan melalui Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1984 tentang pedoman penyederhanaan dan pengendalian perizinan di bidang usaha. Tujuannya adalah untuk memberikan kemudahan serta penyederhanaan pengurusan di samping sebagai fungsi pengendalian dalam rangka perlindungan usaha-usaha golongan kecil dan menengah.

Fungsi perizinan dalam era pembangunan yang terus-menerus berlangsung ternyata amatlah penting untuk terus ditingkatkan, apalagi dalam era globalisasi dan industrialisasi. Semua bidang pembangunan yang di jalankan pemerintah dimaksudkan untuk membawa perubahan dan pertumbuhan yang fundamental di mana sektor industri akan menjadi dominan yang ditunjang oleh sektor pariwisata, pertanian dan sektor lainnya.

Demikian pula dalam dunia bisnis atau dunia usaha, perizinan jelas memegang peranan yang sangat penting, bahkan bisa dikatakan perizinan dan pertumbuhan dunia usaha bisa dikatakan merupakan dua sisi mata uang yang saling berkaitan/berhadapan. Dunia usaha tidak akan berkembang tanpa adanya izin yang jelas menurut hukum, dan izin berfungsi karena dunia usaha membutuhkannya. Dengan perkataan lain dunia usaha akan berkembang bila izin yang diberikan mempunyai satu kekuatan yang pasti, sehingga perizinan dan dunia usaha dapat bekerja dalam kondisi yang nyaman.

Dalam proses industrialisasi sekarang ini, minimal ada lima peran yang menjadi prioritas agar dunia bisnis dapat berkembang dengan cepat dan mantap, yaitu:

1. Untuk meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi,
2. Meningkatkan lapangan kerja dan nilai tambah,
3. Meningkatkan ekspor,

4. Menghemat devisa,
5. Mendorong penggunaan teknologi.

Masalah perizinan seringkali menjadi sorotan masyarakat bila dirasa mengalami kesulitan dan hambatan dalam mengembangkan usahanya. Seperti diketahui, prinsip dasar yang perlu dipegang dalam masalah perizinan dan kewajiban dunia usaha adalah bahwa dalam setiap kegiatan usaha di perlukan adanya izin.

Dengan adanya izin, seseorang atau badan hukum dapat mempunyai serangkaian hak dan kewajiban yang membuatnya dapat menikmati dan mengambil manfaat untuk keuntungan usahanya. Namun demikian pemerintah dapat pula mengambil langkah pertimbangan keterbatasan dan jasa kestabilan untuk memelihara persaingan usaha yang sehat dengan membatasi pemberian izin usaha tanpa adanya hukum permintaan dan penawaran (*supply and demand*) yang berlaku.

Dengan adanya keterbatasan peluang yang diberikan berikut pertimbangan kestabilan ekonomi untuk menjaga terselenggaranya persaingan yang sehat, maka penerbitan izin dibatasi, walaupun permintaan izin terus meningkat. Hal ini berakibat biaya administrasi pengadaan izin pun meningkat.

Akan lebih parah lagi dengan izin tersebut prospek keuntungan yang akan diperoleh cukup besar dan meyakinkan, apalagi jika dengan pemberian izin dapat diciptakan kedudukan monopoli/oligopoli bagi

pemilik izin tersebut. Sebagai kompensasi atas izin yang diperoleh karenan kenikmatan bagi keuntungan usahanya. Para pelaku usaha akan dibebani dengan seperangkat kewajiban seperti pemenuhan persyaratan yang harus dipatuhi. Persyaratan yang dimaksud yaitu menyampaikan informasi dan persyaratan laporan tentang kemajuan usahanya dan seterusnya.

Akan tetapi sering kali juga banyak pengusaha yang menyalahgunakan izin usaha yang diberikan kepadanya hanya untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar.

Makassar merupakan kota yang memiliki sarana dan fasilitas pariwisata yang cukup lengkap. Panti pijat sebagai salah satu badan usaha di bidang pariwisata, merupakan badan usaha yang memerlukan perizinan. Pemberian izin yang menimbulkan serangkaian hak dan kewajiban yang dibebankan kepada seseorang atau badan hukum menimbulkan konsekwensi hukum berupa pertanggungjawaban secara periodik dan menjadi landasan bagi pemerintah untuk melakukan pengawasan.. Dalam beberapa kasus tertentu, sangat banyak subjek yang diberikan izin melakukan hal diluar atau melebihi dari apa yang telah disepakati dalam pemberian izin tersebut.

Penyalahgunaan izin usaha pada kenyataannya tak dapat dipungkiri keberadaannya. Semaraknya tempat prostitusi yang berkedok panti pijat merupakan satu contoh bagaimana pelaksanaan izin usaha

tersebut diselewengkan dari apa yang telah ditentukan. Secara yuridis, hal ini adalah bentuk pelanggaran yang memerlukan penanganan serius dari pemerintah.

Dari berbagai hal tersebut di atas, maka penulis merasa perlu meneliti dan mengangkat skripsi dengan judul " **Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Izin Usaha Panti Pijat ( Studi Kasus di Kota Makassar )**"

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis ingin mengangkat permasalahan sebagai berikut:

1. Sejauh mana pelaksanaan izin usaha oleh pihak pengelola Panti Pijat di Kota Makassar?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan izin usaha panti pijat di Kota Makassar?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan**

Adapun tujuan yang ingin penulis capai dalam penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan izin usaha oleh pihak pengelola Panti Pijat di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan izin usaha panti pijat di Kota Makassar.

Adapun kegunaan dari penulisan skripsi ini sebagai berikut:

Untuk memberikan informasi kepada semua pihak mengenai masalah perizinan, khususnya izin usaha panti pijat

1. Sebagai bahan perbandingan bagi peneliti yang akan datang.
2. Untuk lebih mengembangkan cakrawala berpikir peneliti dalam melihat dan memecahkan suatu masalah.
3. Dimaksudkan sebagai bahan yang dapat memberikan manfaat bagi pembaca yang berupa karya ilmiah hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Sebagai salah satu persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelesaian studi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Izin Usaha

##### 1. Pengertian Izin Usaha

Di dalam membahas pengertian terhadap suatu istilah adalah sangat penting, karena dengan demikian maka dapatlah diketahui arti dan maksud dari istilah yang di bahas sehingga akan memudahkan dalam pembahasannya. Oleh karena itu penulis akan mengemukakan pengertian mengenai izin usaha bidang pariwisata khususnya izin usaha Panti Pijat.

Menurut **W.J.S. Poewadarmita** (1985: 390), kata izin diartikan sebagai pernyataan mengabulkan (tidak melarang, dan sebagainya). Berdasarkan pada pengertian etimologi di atas, maka penulis dapat merumuskan sebagai pernyataan yang tidak melarang terhadap sesuatu untuk dilakukan.

Dalam Hukum Administrasi Negara, izin merupakan salah satu bentuk ketetapan (*beschikking*), dan untuk lebih memudahkan terhadap pengertian izin, maka terlebih dahulu kita harus memahami pengertian dari ketetapan.

Menurut **E. Utrecht** (1986:94) bahwa ketetapan adalah "suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat- alat pemerintahan serta berdasarkan suatu kekuasaan istimewa".

**W.F. Prins** (**E. Utrecht**, 1986:95) mengatakan bahwa ketetapan adalah:

"Perbuatan hukum yang bersegi satu yang di dalam lapangan pemerintahan (pengertian sempit, *Bestuur*) dilakukan oleh suatu alat pemerintahan (dalam arti luas) berdasarkan kekuasaan istimewa alat itu".

Adapun pendapat lain mengenai ketetapan seperti yang diungkapkan oleh **Van Der Pot** (**E. Utrecht**, 1986:95) mengatakan bahwa ketetapan adalah :

"Perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan, pernyataan kehendak alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal-hal khusus, dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan perhubungan hukum".

Sedangkan pengertian ketetapan menurut **S. Prajudi Atmosudirdjo** (1988: 39) yang memakai istilah penetapan merumuskan sebagai berikut :

"Adalah sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat Administratif Negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu".

Dalam Pasal 1 ayat (3) UU NO. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, merumuskan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (ketetapan) sebagai berikut :

"Sebagai suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat bagi seseorang atau badan hukum perdata".

Dari beberapa defenisi yang di kemukakan oleh para pakar di bidang Administrasi Negara tentang pengertian ketetapan maka untuk lebih konkritnya berikut ini akan penulis kemukakan beberapa pengertian izin oleh para pakar sebagai berikut:

**E. Utrecht** (1986: 187) memberikan batasan pengertian izin yaitu:

"Bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja di adakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit (sikap pembuat peraturan "*Indifferent*") maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin (*vergunning*)".

**Van Der Vot** yang diikuti oleh **E. Utrecht** (1986: 187) memberikan pengertian izin sebagai berikut:

"Izin adalah suatu perbuatan yang pada hakekatnya harus dilarang, tetapi soal tersebut mengenai suatu perbuatan yang menurut sifatnya tidak dapat merugikan dan perbuatan itu dapat di adakan asal saja dibawah pengawasan Administrasi Negara".

Sedangkan **W.F. Prins** (**E.Utrecht**, 1986:186) mengatakan bahwa izin adalah :

"Apabila peraturan umum melarang, tetapi dalam hal konkrit Administrasi Negara memperkenankan kepada yang bersangkutan suatu perkecualian, maka ketetapan yang di buat bersifat suatu pembebasan".

Dengan berdasarkan pada pengertian yang diberikan oleh para pakar mengenai izin di atas, maka penulis akan merumuskan secara sederhana pengertian izin yaitu Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perUndang-undangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan.

Hal pokok pada izin, bahwa sesuatu tindakan yang dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara yang tertentu. Penolakan izin terjadi bila kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi. Misalnya, tentang hal ini adalah dilarang mendirikan suatu bangunan kecuali ada izin tertulis dari pejabat yang berwenang dengan ketentuan harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu.

Dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 tahun 2002 tentang Pengaturan dan Pemungutan Retribusi Usaha Kepariwisataaan di Kota Makassar Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 Bagian cc dikatakan bahwa:

"Izin usaha adalah izin yang bersifat sementara dan tetap yang diberikan oleh Walikota kepada badan usaha atau perorangan untuk menjalankan (mengoperasikan) usaha di bidang kepariwisataan".

Kemudian dalam Keputusan Walikota Makassar Nomor : 03

Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemberian Izin dalam Kota Makassar

pada Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 bagian k dikatakan bahwa:

"Izin adalah mendirikan bangunan, izin reklame, izin reklame, izin Undang-undang gangguan, izin penjualan minuman keras, izin trayek dan kartu pengawasan, izin mengendarai kendaraan tidak bermotor, izin usaha kepariwisataan, izin penggunaan pelatarnn, izin penggalian jalan, dan izin mengelola tanah pengelolaan pemerintah kota".

## **2. Jenis, Sifat dan Fungsi Izin Usaha**

Pada dasarnya izin usaha merupakan sebuah keputusan Pejabat/Badan Tata Usaha Negara yang berwenang yang isinya atau substansinya mempunyai beberapa sifat seperti yang diungkapkan

**Richard Burton S.** (2003: 147) sebagai berikut:

### **1. Izin bersifat bebas**

Adalah izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dari hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.

## 2. Izin bersifat terikat

Adalah izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang penerbitannya terikat pada aturan dari hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Misalnya, dari izin yang bersifat terikat ini adalah IMB, Izin HO, Izin Industri, dan lain-lain sebagainya.

Pembedaan antara izin yang bersifat bebas dan terikat adalah penting dalam hal apakah izin bisa ditarik kembali/dicabut atau tidak.

Pada dasarnya hanya izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang bebas yang dapat ditarik kembali/dicabut, hal itu karena tidak terdapat persyaratan-persyaratan yang mengikat di mana izin tidak dapat di tarik kembali/dicabut.

Pada izin yang bersifat terikat, pembuat undang-undang telah memformulasikan syarat-syarat di mana izin diberikan dan izin dapat ditarik kembali/dicabut. Hal penting lain dari pembedaan di atas adalah dalam hal menentukan kadar luasnya dasar pengujian oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara apabila izin tersebut digugat.

Pada wewenang menetapkan izin yang terikat, hakim relatif akan menguji lebih lengkap di banding dengan wewenang yang bebas dalam menetapkan izin sehingga bila banyak kebebasan yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam menetapkan izin, maka hakim akan membatasi diri pada pengujian ala kadarnya pada undang-undang dan azas-azas umum pemerintahan yang baik.

### 3. Izin yang bersifat menguntungkan

Merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya izin yang menguntungkan adalah SIM, SIUP, SITU, dan sebagainya.

### 4. Izin yang bersifat memberatkan

Merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan- ketentuan yang berkaitan kepadanya. Di samping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin-izin yang memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya, pemberian izin usaha kepada

perusahaan tertentu. Bagi mereka yang tinggal di sekitarnya yang merasa dirugikan izin tersebut merupakan suatu beban.

Pembedaan antara izin yang bersifat menguntungkan dengan izin yang bersifat memberatkan adalah penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan dan perubahannya. Izin sebagai keputusan yang menguntungkan tidak begitu gampang dapat ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan. sedangkan penarikan kembali/pencabutan dan perubahan izin yang bersifat memberatkan biasanya tidak terlalu menjadi soal.

5. Izin yang segera berakhir

Merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya izin mendirikan bangunan (IMB), yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.

6. Izin yang berlangsung lama

Merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya relatif lama atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan.

Pembedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam hal kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin seperti IMB, maka berakhir masa berlakunya izin tersebut. Di samping mengenai masa berlakunya izin, pembedaan di atas penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan izin manakala izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin.

7. Izin yang bersifat pribadi

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dari pemohon izin. Misalnya, izin mengemudi (SIM).

8. Izin yang bersifat kebendaan

Merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dari objek izin misalnya izin HO, SITU, dan lain-lain sebagainya.

Pembedaan antara izin yang bersifat pribadi dengan izin yang bersifat kebendaan adalah penting dalam hal kemungkinan mengalihkannya pada pihak lain. Izin yang bersifat pribadi tidak dapat dialihkan pada pihak lain, misalnya SIM tidak dapat dialihkan pada pihak lain, maka izin HO nya secara otomatis beralih pada

pihak lain. Izin seperti itu harus ditaati oleh mereka yang secara nyata mengeksploitasi lembaga tersebut.

### **3. Penerbitan Izin Usaha**

Prosedur pemberian izin usaha merupakan bagian dari ketatalaksanaan yang menata dan mengatur pelayanan kepada masyarakat yang merupakan salah satu aspek penting dalam menyelenggarakan administrasi negara. Hal ini penting karena selain berhubungan langsung dengan pelayanan kepentingan masyarakat juga karena tujuannya adalah terlaksananya kegiatan aparatur pemerintah secara berdaya guna dan berhasil dalam artian dapat mencegah pemborosan dan kebocoran serta menjamin kejelasan proses dan tahap penyelesaiannya.

Prosedur perizinan dapat berlangsung secara tertib dan teratur serta dapat memberi kepuasan terhadap pihak yang berkepentingan, sangat tergantung pada faktor penerapan asas-asas yang melandasinya, dukungan aparatur pelaksana, koordinasi dan tata hubungan kerja dalam pemberian izin dan sarana serta prasarana yang tersedia untuk mendukung kelancaran penyelesaian tugas.

Terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi prosedur pengurusan perizinan sebagaimana di sebutkan di atas, berikut ini akan

di uraikan secara berturut-turut faktor-faktor yang mempengaruhi prosedur perizinan menurut **Richard Burton S.** (2003: 169) yaitu :

1. Azas-azas prosedur perizinan

Agar prosedur perizinan dapat terselenggara dengan baik, maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan pedoman pengaturannya antara lain :

a. Didasarkan pada kebijaksanaan yang berlaku

Pengaturan mengenai cara-cara kerja dalam rangka pemebrian izin berpedoman pada kebijaksanaan yang lebih tinggi untuk menjamin keserasian antara kebijaksanaan dan pelaksanaan.

b. Kejelasan wewenang, tugas dan tanggung jawab setiap aparat yang terlibat.

Dalam mengatur pelaksanaan tugas dan fingsi yang melibatkan berbagai instansi/pejabat maka perlu ada penjelasan mengenai batas-batas wewenang tugas dan tanggung jawab, duplikasi dan kekosongan sehingga dapat diketahui dalam hal apa dan dengan siapa saja suatu instansi/pejabat harus berhubungan.

c. Prinsip koordinasi

Untuk mendukung kelancaran kegiatan maka perlu dilaksanakan koordinasi sejak perencanaan, sampai dengan pelaksanaan pengendalian dan pengawasan agar terdapat kesamaan bahasa, keserasian serta kesatuan gerak dan ketetapan waktu.

d. Tertulis

Setiap pengaturan sistem kerja perlu ditetapkan secara jelas dan tertulis agar dapat menjadi pegangan dan pedoman secara tetap bagi setiap pelaksanaan kegiatan.

e. Dikomunikasi kepada semua pihak yang berkepentingan.

Pengaturan cara-cara kerja secara tertulis perlu di beritahukan atau di sebarluaskan kepada semua pihak yang berkepentingan, terutama kepada masyarakat yang memerlukan pelayanan dari aparat pemerintah.

f. Kesederhanaan/berbelit – belit

Pengaturan cara-cara kerja, hendaknya disusun secara sederhana untuk menjamin kelancaran dan kecepatan serta ketepatan pelayanan sehingga dapat dicapai efisiensi dalam penggunaan sumber yang tersedia.

2. Aparatur Pemerintah.

Hal-hal yang menonjol sebagai dukungan aparat pemerintah dalam penyelenggaraan perizinan adalah:

- a. Kemampuan teknis dalam mengatur rangkaian pengurusan perizinan secara standar, misalnya *standard operating procedure* (SOP) yang efisien dan efektif sebagai pedoman kerja yang bersifat tetap.

- b. Penguasaan pengetahuan kerja seperti asas-asas ketatalaksanaan dalam pelayanan perizinan, serta kesadaran akan latar belakang dan tujuan pemberian izin.
- c. Pembinaan motivasi aparatur dalam pelaksanaan tugas, merupakan hal penting untuk dilakukan oleh setiap pimpinan untuk mendorong kreativitas aparatur serta meningkatkan kesadaran aparatur untuk melihat makna tugas sebagai suatu pengabdian dan pelayanan.
- d. Pembinaan pola karier yang mantap untuk menjamin kelangsungan tugas dan pengabdian aparatur secara lebih berdayaguna dan berhasil guna.
- e. Perlu dukungan aparatur, kategori pemimpin melalui sikap, watak dan tingkah laku kepemimpinan. Oleh karena penampilan kepemimpinan sangat mempengaruhi penyelesaian tugas, baik dalam maupun antar instansi unit kerja. Tatalaksana perizinan akan mendukung pencapaian tujuan perizinan, tidak akan terlepas dari pengaruh kepemimpinan yang berjiwa Pancasila yaitu *ing ngarso sungtuliodo, ing madya mangun karsa* serta *tut wuri handayani*.

### 3. Dukong Koordinasi dan Hubungan Kerja.

Prosedur pengurusan surat izin usaha menunjukkan kepada adanya serangkaian pekerjaan yang melibatkan berbagai pihak, karena fungsinya saling terkait, maka diperliukan koordinasi dan hubungan kerja yang serasi. Usaha-usaha untuk menyatukan berbagai tahapan kegiatan dalam pengurusan perizinan tempat usaha yang dilakukan oleh beberapa unit kerja, membutuhkan adanya koordinasi yang menurut **Soewarno Handayani** (1984:241) mengungkapkan:

"Sebagai usaha penyatupaduan berbagai kegiatan dari satuan-satuan kerja agar bergerak sebagai kesatuan yang bulat untuk mencapai tujuannya. Koordinasi dapat berhasil dengan baik kalau ada hubungan kerja yang terjalin antara unit-unit yang berkepentingan".

Koordinasi dan hubungan kerja, khusus untuk mendukung kegiatan pelayanan perizinan tempat usaha, dapat dilakukan dengan teknik-teknik antara lain:

#### a. Koordinasi melalui kewenangan

Yang dimaksud dengan koordinasi melalui kewenangan dalam menyatukan keterpaduan gerak pelayanan izin tempat usaha adalah penggunaan kewenangan oleh pimpinan organisasi terhadap satuan-satuan instansi sebagai subsistem dari seluruh sistem pelaksanaan tugas pokok organisasi. Penggunaan kewenangan dalam kaitan dengan koordinasi pelaksanaan

pemberian izin usaha adalah kewenangan yang dipergunakan pemerintah daerah terhadap unit-unit yang terkait.

b. Koordinasi melalui pedoman kerja

Setiap kebijaksanaan yang digariskan oleh pimpinan demikian pula tugas, wewenang, hubungan dan tata kerja serta prosedur kerja dan sebagainya. Kesemuanya merupakan landasan atau petunjuk yang harus disusun atas dasar manual.

Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan kesatuan gerak dan kesatuan tindak dalam rangka melaksanakan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pimpinan. Menurut **Soewarno Handyaningrat** (1984: 244) , bahwa :

"Kebijaksanaan yang telah digariskan sebaiknya dituangkan dalam suatu ketentuan atau petunjuk-petunjuk pelaksanaan tugas yang sifatnya membaku".

Pedoman kerja atau petunjuk kerja, seperti apa yang disebut *Standard Operating Prosedur* (SOP) atau yang disebut dengan prosedur tetap, dijadikan landasan berpijak dan bertindak bagi setiap kegiatan sehingga diharapkan dapat terselenggaranya koordinasi dengan cara yang sebaik-baiknya. Jelas bahwa pedoman kerja atau petunjuk kerja, merupakan sarana pengikat dan pengaruh berbagai kegiatan yang saling berkaitan, sehingga koordinasi dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, kelemahan dalam pelaksanaan koordinasi

fungsional, mungkin dapat teratasi dengan adanya suatu pedoman kerja atau petunjuk kerja, merupakan sarana mengikat dan pengarahannya berbagai kegiatan yang saling berkaitan, sehingga koordinasi dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Kelemahan dalam pelaksanaan koordinasi fungsional, mungkin dapat teratasi dengan adanya suatu pedoman kerja atau petunjuk kerja yang dapat dijadikan landasan berpijak dan bertindak bagi setiap unit atau instansi kerja yang terikat dalam hubungan kerja ini.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka manualisasi merupakan suatu kegiatan yang sudah mendesak untuk ditingkatkan pelaksanaannya, karena adanya berbagai manual kerja, bukan saja akan meningkatkan koordinasi dalam rangka efisiensi kerja, tetapi akan mempermudah pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen lainnya.

c. Koordinasi melalui Forum.

Usaha-usaha koordinasi melalui forum ialah dengan menggunakan suatu wadah tertentu (wahana) yang dapat dipergunakan sebagai cara mengadakan tukar-menukar informasi, mengadakan konsultasi, mengadakan kerjasama dalam pemecahan suatu masalah dalam pengambilan keputusan bersama dalam pemecahan suatu masalah dan pengambilan

keputusan bersama dalam pelaksanaan tugas bersama, serta hal-hal lain yang tidak dapat diselesaikan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Adapun wahana yang dimaksud dengan forum koordinasi adalah tim kerja, panitia, satuan tugas dan bentuk perwadahan lainnya. Wahana koordinasi sebagaimana disebutkan di atas dapat bersifat intern dalam lingkungan suatu organisasi, terutama bagi masalah-masalah yang tidak diselesaikan secara fungsional oleh unit-unit kerja yang berwenang dan bersifat segera untuk diselesaikan. Di samping itu terdapat wahana koordinasi yang bersifat ekstern, yaitu masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh unit/organisasi yang bersangkutan. Wahana koordinasi ekstern, misalnya Panitia intern dinas/instansi, satuan tugas yang unsur-unsurnya terdiri dari berbagai unit/perwakilan instansi.

Koordinasi yang baik hendaknya sudah terselenggara sejak tahap perencanaan kegiatan sehingga diharapkan penyusunan program pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian maupun pelaporan dapat terselenggara dengan serasi dan terpadu.

#### 4. Sarana Pelayanan

Untuk mendukung terlaksananya kegiatan pelaksanaan tugas setiap aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan perizinan yang sebaik-baiknya maka diperlukan dukungan sarana pelayanan. Saranan pelayanan yang dimaksud adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat/pembantu dalam rangka pelaksanaan pekerjaan. Fungsi sarana pelayanan tersebut antara lain:

- a. mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan, sehingga dapat menghemat waktu,
- b. meningkatkan produktifitas, baik itu barang maupun jasa,
- c. kualitas produk yang lebih baik dan terjamin,
- d. lebih mudah/sederhana dalam gerak dan pelakunya,
- e. menimbulkan rasa nyaman bagi orang-orang yang berpekingtingan, dan
- f. menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan, sehingga dapat mengurangi sifat emosional mereka.

Dalam mendapatkan izin usaha dalam hal ini bidang usaha kepariwisataan maka pihak pengusaha harus mendapatkan terlebih dahulu rekomendasi usaha kepariwisataan dari Dinas Pariwisata dengan persyaratan yang telah ditentukan dalam Keputusan Walikota

Makassar Nomor : 03 Tahun 2002 Pasal 22. Adapaun persyaratan-persyaratan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Bagi usaha yang berbentuk Badan usaha :

- 1) Foto copy kartu tanda penduduk;
- 2) Foto copy surat tempat usaha;
- 3) Foto copy SIUP;
- 4) Foto copy akta pendirian perusahaan;
- 5) Foto 3x4 cm sebanyak 2 lembar.

b. Bagi usaha yang tidak berbentuk badan usaha maka cukup melampirkan:

- 1) Foto copy Kartu Tanda Penduduk;
- 2) Foto copy PBB untuk tahun yang berjalan;
- 3) Foto 3x4 cm sebanyak 2 lembar.

Kemudian setelah persyaratan itu terpenuhi maka Dinas Pariwisata melakukan peninjauan lapangan atas permohonan yang telah memenuhi syarat-syarat administratif untuk penelitian keberadaan usaha yang bersangkutan. Kemudian hasilnya dituangkan dalam Berita Acara Peninjauan Lapangan (BAPL) yang merupakan salah satu lampiran rekomendasi. Setelah itu si pemohon menyampaikan rekomendasi tersebut kepada bagian perizinan dan mengisi formulir pendaftaran. Setelah itu maka keluarlah surat izin usahanya. Hal ini sesuai dengan Keputusan Walikota Makassar Nomor : 03 Tahun 2002

Tentang Penetapan Tata Cara Pemberian Izin dalam Kota Makassar yaitu Bagian Ke 6 (Enam) tentang Rekomendasi Usaha Kepariwisataaan Pasal 22 sampai 24.

#### **4. Jangka Waktu Berlakunya Izin Usaha**

Seorang pengusaha dalam menjalankan usahanya harus memiliki izin usaha yang menurut Pasal 65 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2002 adalah:

- (1) Untuk menyelenggarakan usaha rekreasi dan hiburan umum baik bersifat tetap maupun tidak tetap atau insidentil, pengusaha yang bersangkutan harus memiliki izin usaha;
- (2) Izin usaha rekreasi dan hiburan umum yang berlaku selama 5 (lima) tahun dengan ketentuan setiap 1 (satu) tahun sekali harus di daftar ulang kepada Walikota;
- (3) Izin tidak tetap atau insidentil usaha rekreasi dan hiburan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Walikota.

Hal ini berarti bahwa dalam izin usaha pariwisata itu dibagi 2 antara lain:

1. Izin usaha tetap dengan jangka waktu 5 tahun yang setiap tahunnya harus didaftar ulang, dan
2. Izin usaha tidak tetap dengan jangka waktu 1 tahun.

## **B. Panti Pijat**

### **1. Pengertian Panti Pijat**

Panti Pijat Menurut Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 02 tahun 2002 yaitu Pasal 1 (dd) Bagian 25 mengatakan bahwa:

"Panti Pijat (*message*) adalah suatu usaha yang menyediakan tempat dan fasilitas untuk pijat sebagai usaha pokok dan dapat dilengkapi dengan penyediaan makan dan minum. Panti pijat termasuk dalam bagian usaha rekreasi dan hiburan umum".

Jadi Panti pijat merupakan suatu jenis usaha dalam bidang kepariwisataan bagian usaha rekreasi dan hiburan umum yang menyediakan tempat dan fasilitas khusus untuk pijat dan dapat dilengkapi dengan penyediaan makan dan minum.

### **2. Syarat-syarat Memperoleh Izin Usaha Panti Pijat**

Untuk mendapatkan izin usaha Panti pijat maka harus memenuhi persyaratan sesuai dengan syarat-syarat yang telah ditentukan pada Pasal 113 Peraturan Daerah Kota Makassar No. 2 Tahun 2002. Persyaratan tersebut antara lain :

1. Fotocopy identitas diri/KTP yang dilegalisir,
2. Fotocopy Izin mendirikan bangunan (IMB) yang di legalisir,
3. Fotocopy Undang-undang gangguan/HO/AMDAL/UKL/UPL yang di legalisir,
4. Foto copy status tanah/lahan yang dilegalisir,



5. Denah/gambar tata ruang,
6. Akte pendirian badan usaha (apabila yang mengajukan permohonan badan usaha)

### 3. Kewajiban dan Larangan Dalam Izin Usaha Panti Pijat

Izin usaha dapat dicabut kembali oleh pemerintah apabila melanggar ketentuan-ketentuan yang berlaku dan melanggar kewajiban-kewajiban yang harus dilakukannya. Dalam Pasal 67 Bagian d Peraturan Daerah kota Makassar Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Pengaturan dan Pemungutan Retribusi Usaha Kepariwisataaan di Kota Makassar dikatakan bahwa panti pijat dilarang:

1. Kamar pijat dilarang menggunakan daun pintu tetapi hanya menggunakan tirai, kain/gorden dengan ketinggian 50 cm dari lantai.
2. *Masseur* (tukang pijat) harus menggunakan pakaian seragam dengan bentuk dan model yang sopan dan rapi,
3. Tidak menciptakan tempat atau fasilitas yang memungkinkan terjadinya *prostitusi* atau *asusila*,
4. Tidak menyediakan tempat pemajangan *masseur* (tukang pijat)
5. Tidak diperkenankan ada WC dalam ruangan pijat.
6. Di dalam kamar pijat harus menggunakan lampu yang terang.
7. Panti pijat di tutup paling lambat jam 22.00 Wita.

8. Tidak berada dalam radius 200 meter dari tempat ibadah dan sekolah

Kemudian dalam Pasal 115 BAB VI tentang larangan, sanksi, administratif dan kewajiban dikatakan bahwa:

- (1) Izin usaha yang telah diberikan dilarang untuk dipindah tangankan kepada pihak lain kecuali atas persetujuan walikota dan harus mengajukan permohonan perubahan izin usaha;
- (2) Izin usaha pariwisata dapat dicabut kembali.
  - a. tidak memiliki HO dan IMB sampai batas yang telah ditetapkan;
  - b. melakukan perubahan maupun penyimpangan pembangunan yang telah ditetapkan dalam izin sementara;
  - c. tidak melaksanakan syarat-syarat izin sementara usaha pariwisata yang bersangkutan.
- (3) Izin tetap usaha pariwisata dicabut jika:
  - a. tidak memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini dan ketentuan pelaksanaannya;
  - b. tidak memenuhi kewajiban membayar pajak/retribusi;
  - c. tidak memenuhi ketentuan yang diatur dalam surat izin.
- (4) Disamping sanksi administratif dimaksud pada ayat (2) Pasal ini terhadap pemegang izin usaha dapat dikenakan sanksi-sanksi lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (5) Tata cara izin usaha akan ditetapkan lebih lanjut oleh Walikota.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Lokasi Penelitian**

Dalam rangka menyusun skripsi ini penulis memilih lokasi penelitian di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan, dengan pertimbangan penulis mudah mendapatkan data-data yang penulis perlukan dalam penulisan ini. Penelitian ini dilakukan di beberapa tempat yaitu: Kantor Dinas Pariwisata dan pihak Pengelola Panti Pijat yang ada di Kota Makassar.

#### **B. Jenis dan Sumber Data**

Data yang berhasil dikumpulkan dari hasil penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan, penulis golongan dalam:

1. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari hasil wawancara langsung dengan pihak yang terkait sehubungan dengan penulisan skripsi ini, seperti keterangan dari pihak Dinas Pariwisata dan Pengusaha Panti Pijat yang ada di kota Makassar.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang di peroleh melalui bahan-bahan laporan dan dokumen lain yang telah ada sebelumnya serta

mempunyai hubungan erat dengan masalah yang di bahas dalam penulisan skripsi ini.

### **C. Populasi dan Sampel**

#### **1. Populasi**

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh panti pijat yang ada di Kota Makassar, yaitu berjumlah 25 (dua puluh lima) panti pijat.

#### **2. Sampel**

Dalam melakukan penelitian ini peneliti mengambil 5 (lima) panti pijat yang akan dijadikan sampel dalam melakukan penelitian dari 25 (dua puluh lima) panti pijat yang terdaftar pada Dinas Pariwisata Kota Makassar.

### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Suatu karya ilmiah membutuhkan sarana untuk menemukan dan mengetahui lebih mendalam mengenai gejala-gejala tertentu yang terjadi di masyarakat. Dengan demikian kebenaran karya ilmiah tersebut dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah. Sebagai tindak lanjut dalam memperoleh data-data sebagaimana yang diharapkan, maka penulis melakukan teknik pengumpulan data yang berupa :

#### 1. Penelitian Pustaka (*library research*)

Dalam penelitian ini penulis memperoleh data melalui jalan membaca berbagai buku dan literatur lainnya yang ada hubungannya dengan materi pembahasan, di samping penulis juga melakukan perbandingan antara pejabat ahli yang satu dengan yang lainnya guna memperoleh bahan-bahan pemecahannya yang melakukan pembahasan terhadap permasalahan yang ada.

#### 2. Penelitian Lapangan (*field research*)

Pada bagian ini penulis mengadakan pengumpulan data dengan cara berinteraksi langsung dengan objek yang diteliti. Dalam hal ini peneliti berusaha melakukan teknik *Interview* (wawancara) yakni peneliti melakukan tanya jawab secara langsung kepada pihak Dinas Pariwisata Kota Makassar dan pihak pengelola Panti Pijat yang ada di kota Makassar dengan menanyakan hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang penulis bahas.

### **D. Analisa Data**

Untuk mengolah data primer dan data sekunder seperti yang tersebut di atas, agar menjadi sebuah karya ilmiah (skripsi) yang terpadu dan sistematis di perlukan suatu sistem analisis data yang dikenal dengan *Analisis Yuridis Deskriptif* Yaitu dengan cara menyelaraskan dan

menggambarkan keadaan yang nyata mengenai Pelaksanaan Izin Usaha Panti Pijat di Kota Makassar.

Wawancara/studi kepustakaan kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan data yang bersifat deskriptif.

## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### A. Prosedur Penerbitan Izin

Izin usah yang dimiliki oleh pengelola panti pijat dikeluarkan oleh Bagian perizinan Kota Makassar berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan Lapangan (BAPL) yang dibuat Oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar.

##### 1. Jangka Waktu Penerbitan Izin

Proses terbitnya Izin tidak membutuhkan waktu yang cukup lama, yaitu dimulai dari pembuatan Rekomendasi oleh Dinas Pariwisata berdasarkan BAPL yang memakan waktu 2 sampai 3 hari kerja, seperti apa yang dikatakan oleh Bapak **AndiJaya** (wawancara pada hari jum'at 1 Juli 2005) bahwa :

"Keluarnya Rekomendasi dari Dinas Pariwisata tidak butuh waktu lama, pihak Dinas Pariwisata melakukan survei lapangan setelah itu membuat surat Rekomendasi yang biasanya selesai hanya dalam waktu 2 hari saja, tergantung apakah Kepala Dinas ada di tempat atau tidak untuk menandatangani Rekomendasi tersebut"

Setelah surat rekomendasi dari Dinas Pariwisata keluar maka pengelola panti pijat melakukan proses selanjutnya yaitu memasukkan berkas dan semua persyaratan yang dibutuhkan untuk mendapatkan Izin usaha dari Bagian Perizinan Kota Makassar.

Proses ini juga tidak membutuhkan waktu yang lama yaitu hanya sekitar 2(dua) minggu, kalau memang semua berkas dan persyaratan sudah lengkap, maka dalam waktu 2(dua) minggu surat Izin Usaha sudah bisa diambil oleh pengelola panti pijat yang bersangkutan.

Jadi proses penerbitan Izin Usaha Panti Pijat oleh Bagian Perizinan Kota Makassar yang berdasarkan surat Rekomendasi yang dikeluarkan Dinas pariwisata Kota Makassar, hanya membutuhkan waktu kurang dari 1(satu) bulan.

## **2. Biaya Penerbitan Izin**

Dalam proses penerbitan Izin Usaha Panti Pijat dari awal sampai keluarnya, memang ada biaya yang harus dikeluarkan oleh pihak pengelola untuk mendapatkan Izin tersebut. Pada saat mengurus Surat Rekomendasi di Dinas Pariwisata pihak pengelola panti pijat harus membayar sejumlah uang kepada Dinas Pariwisata dengan rincian sebagai berikut :

- a. Biaya restribusi yaitu sebesar Rp25000(dua puluh lima ribu)/kamar/tahun.
- b. Biaya administrasi yaitu sebesar Rp 5000

Hal ini sesuai yang diungkapkan oleh Bapak **Andi jaya** (wawancara pada hari jum'at 1 Juli 2005) bahwa :

"Setiap pemilik panti pijat yang ingin mendapatkan surat rekomendasi dari Dinas Pariwisata harus memenuhi syarat, salah satunya dengan membayar biaya administrasi sebesar Rp5000, dan biaya restribusi sebesar Rp25000 / kamar / tahun".

Selain itu pemilik panti pijat juga harus mengeluarkan uang yang tidak sedikit jumlahnya pada saat mengurus Izin pada Bagian Perizinan Kota Makassar, seperti apa yang dikatakan oleh pemilik panti pijat Surya Bapak **Benny Hasan** (wawancara pada hari senin 18 Juli 2005) yaitu:

"Kami sebagai pemilik panti pijat harus mengeluarkan sejumlah uang untuk mendapatkan surat Izin Usaha dari Bagian Perizinan Kota makassar, yaitu Rp200000,- untuk biaya administrasi, dan juga 1-1,5 juta rupiah untuk orang yang menangani berkas yang kami masukkan pada Bagian Perizinan Kota Makassar".

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak **Steven** selaku pengelola panti pijat Ujung Pandang (wawancara pada hari selasa 5 Juli 2005) bahwa :

"Biaya yang wajib dikeluarkan oleh pemilik panti pijat pada saat mengurus Surat Izin Usaha sebenarnya tidak seberapa, yang mahal hanya biaya yang diberikan kepada pihak yang mengurus Keluarnya Izin tersebut, agar Izin dapat keluar cepat dan tidak mempersulit kami(pengelola panti pijat)".

Jadi dari beberapa keterangan yang diperoleh, maka dapat dikatakan bahwa dalam proses penerbitan Surat Izin Usaha Panti Pijat, pemilik panti pijat harus mengeluarkan sejumlah uang sebagai biaya pada saat mengurus Izin tersebut.

### **3. Persyaratan Penerbitan Izin**

Untuk dapat menerbitkan Izin Usaha Panti Pijat, maka ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, antara lain sudah memasukkan berkas yang telah ditentukan sebelumnya oleh Bagian Perizinan Kota Makassar, dan juga membayar sejumlah uang sebagai biaya penerbitan Izin tersebut.

## **B. Pelaksanaan Izin Usaha oleh Pihak Pengelola Panti Pijat di Kota Makassar.**

### **1. Hak Pengelola Panti Pijat**

Pada dasarnya hak yang diperoleh oleh pihak pemilik panti pijat tidak diatur secara tertulis oleh pihak yang memberikan Izin dalam hal ini Pemerintah Kota Makassar, yang diwakili Dinas Pariwisata. Namun pihak pemilik panti pijat berhak menentukan sendiri aturan yang berlaku pada perusahaannya tanpa campur tangan dari pihak Dinas Pariwisata, seperti yang dikatakan Bapak **Andi Jaya** (wawancara pada hari Selasa 12 Juli 2005) bahwa :

"Dinas Pariwisata tidak mengatur secara tertulis mengenai hak-hak apa yang dimiliki oleh pemilik panti pijat setelah memegang Izin Usaha. Pemilik panti pijat dapat melakukan apa saja pada perusahaannya selama tidak menyalahi aturan yang ada".

## 2. Larangan

Dalam pelaksanaan Izin Usaha Panti Pijat ada beberapa larangan yang harus dipatuhi oleh pemilik panti pijat, antara lain sebagai berikut :

- a. Izin usaha yang telah diberikan dilarang dipindah tangankan kepada pihak lain.
- b. Panti pijat dilarang menggunakan daun pintu, tetapi hanya boleh menggunakan tirai/gorden dengan ketinggian 50 cm dari lantai.
- c. Pemijat harus menggunakan seragam.
- d. Tidak menciptakan tempat yang memungkinkan terjadinya prostitusi atau asusila.
- e. Dilarang menyediakan tempat pemajangan *messeur*.
- f. Tidak boleh ada WC dalam ruang pijat.
- g. Dalam kamar pijat harus menggunakan lampu yang terang.

## 3. Pengawasan

Izin usaha panti pijat dikeluarkan oleh Bagian Perizinan kota Makassar berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan Lapangan (BAPL) yang dibuat oleh Dinas Pariwisata Kota Makassar. Sedangkan pengawasan terhadap panti pijat dilakukan oleh 3 instansi antara lain :

## 1. Dinas Pariwisata

Dinas pariwisata melakukan pengawasan terhadap panti pijat dalam hal yang berkaitan dengan izin usaha dari perusahaan panti pijat tersebut. Hal ini berdasarkan pada Peraturan Daerah kota Makassar Nomor 2 tahun 2002 tentang pengaturan retribusi usaha kepariwisataan di Kota Makassar walaupun yang mengeluarkan izin usaha adalah Bagian perizinan Kota Makassar. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak **Andi Jaya** (wawancara pada hari Jum'at 1 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Walaupun izin usaha dikeluarkan oleh pihak bagian perizinan kota Makassar akan tetapi pengawasan sepenuhnya dalam hal izin usaha tersebut dilakukan oleh Dinas Pariwisata mengingat panti pijat merupakan suatu bidang usaha kepariwisataan dan disamping itu pula Berita Acara Pemeriksaan Lapangan sebelum dikeluarkannya izin usaha itu datangnya dari pihak Dinas Pariwisata".

Jadi pelaksanaan izin usaha pengawasannya dilakukan oleh pihak Dinas Pariwisata dan pihak Dinas Pariwisata berhak untuk mencabut izin usaha dari panti pijat yang melakukan pelanggaran berat walaupun izinnya dikeluarkan oleh Bagian Perizinan Kota Makassar. Namun pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata terhadap panti pijat yang ada di Kota Makasar belum maksimal hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Bapak

**Sri Syahril** sebagai pengelola panti pijat Surya (wawancara pada hari selasa 19 Juli 2005) yang mengatakan :

"Dinas Pariwisata memang melakukan pengawasan, akan tetapi pengawasan yang dilakukan tidak rutin, kadang seminggu sekali, kadang dua minggu sekali, kadang sebulan sekali. Dan biasanya orang dari Dinas Pariwisata yang datang ke panti pijat hanya untuk melakukan pemijatan",

## 2. Aparat Kepolisian

Pihak aparat Kepolisian juga berhak untuk melakukan pengawasan terhadap perusahaan panti pijat dalam hal tindak kejahatan seperti penyalahgunaan Narkoba dan tindakan Prostitusi, namun pihak Kepolisian tidak berwenang melakukan pengawasan terhadap izin usaha panti pijat, kecuali ada persetujuan dari pihak Dinas Pariwisata.

## 3. Dinas Kesehatan

Pihak kesehatan juga melakukan pengawasan terhadap panti pijat, namun hanya menyangkut tingkat kesehatan dari pihak *Masseur* saja. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ibu **Haerawati** yang merupakan manager pada panti pijat mitra gym (wawancara pada hari sabtu 9 Juli 2005) bahwa :

"Memang ada kontrol yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan terhadap panti-panti pijat yang ada, namun hanya sekedar mengecek tingkat kesehatan para pemijat.

Kontrol yang dilakukan Dinas Kesehatan biasanya 3 bulan sekali”.

Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Dinas Pariwisata Kota Makassar tentang jumlah panti pijat yang masih beroperasi yaitu :

**Data tentang panti pijat yang beroperasi di Kota Makassar**

<b>NO</b>	<b>NAMA PERUSAHAAN</b>	<b>ALAMAT/TELEPON</b>	<b>JUMLAH KAMAR</b>	<b>NAMA PEMILIK</b>
1	BINTANG GEMINI	Jl. Veteran Selatan No. 112	10	Younky Marlianto
2	MITRA GYM MASSAGE	Jl. Onta No. 2	16	Saleh Limpo
3	HAI LAY	Jl. Cenderawasi No. 116/853096	15	Go Kong Tjiap
4	IDOLAKU	Jl. Pengayoman Mirah II /437728	11	Purwati
5	INDAH JAYA	Jl. Toddopuli Raya B1 No. 11	6	Djami Armianti
6	KARTIKA	Jl. Boulevard No. 22	13	Eddy.I
7	SEHAT SEGAR	Jl. Boulevard Jasmith 1 No. 8	17	Shaela Lima
8	LOTUS	Jl. Boulevard No. 37	11	Herlina Filondatu
9	KAYANGAN	Jl. Maccini Baru A1 No. 1/449659	11	Fery The
10	SURYANA	Jl. G. Latimojong No. 90	11	Hernando Nginsi
11	UJUNG PANDANG	Jl. Rusa No. 45	12	Rusli Wijaya
12	YUNITA	Jl. Veteran Selatan No. 104	11	Tambung Limbroto
13	KASIATKU EKS CLUB	Jl. Sungai Saddang	24	Herry Tendean
14	BINTANG BARU	Jl. Gunung Lokon No. 11	15	Sas Kemal Enre
15	CITRA	Jl. Kajaolalido No.	11	Ir. Hendri

		2H/313924		P. Mulana
16	MARANNU	Jl. Sungai Saddang (Latanete) 310823	8	Phie Goan Ten
17	PRIMA	Jl. Ince Nurdin No. 3	11	Belasius Unu Pung
18	SHANGRILLA	Jl. Gunung Latimojong (Marga Mas)	12	Ridwan Thetrawan
19	MUSTIKA	Jl. Nusantara No. 40	18	Thomas Gunawan
20	BINTANG SEGAR	Jl. Jampea No. 54	12	Alfrieds Johanes Andreas, SE
21	LETTA	Jl. Nusantara No. 198/318672	8	Asdar
22	WISATA	Jl. Nusantara No. 398	10	Arif Apsanton
23	SAKURA	Jl. Sulawesi No. 93	10	Arif Apsanton
24	CARITA	Jl. Sumba o. 65	12	Rudi Tendeari
25	SURYANA (SURYA)	II Jl. A. Yani Ruko C/37	15	benny hasan

Dari tabel tersebut di atas ternyata panti pijat yang beroperasi di Kota Makassar ada 25 buah yang tersebar di seluruh daerah di kota Makassar. Hal tersebut dipertegas oleh **Bapak Andi Jaya** yang menangani masalah panti pijat pada Dinas pariwisata kota Makassar (wawancara pada hari Jum'at 1 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Di kota Makassar ada sekitar 25 buah panti pijat yang beroperasi dan memiliki izin usaha dikota Makassar, semuanya tersebar di beberapa tempat di Makassar dan dinaungi oleh sebuah Asosiasi yang bernama Asosiasi Refleksi Kesehatan kota Makassar (ARKES Kota Makassar)".

Kemudian dari data yang diperoleh pada Asosiasi Refleksi Kesehatan Kota Makassar ada 29 buah Panti Pijat yang beroperasi sampai tahun 2004, akan tetapi ada 4 Panti Pijat yang tidak memiliki Izin Usaha Panti Pijat yang beroperasi. Seperti yang diungkapkan oleh ketua Asosiasi Refleksi Kesehatan Kota Makassar Bapak **Usdar N.** (wawancara pada hari Senin 4 Juli 2005) yang mengatakan bahwa

"Panti Pijat yang beroperasi di kota Makassar ada 29 buah sampai saat ini ada 25 buah yang beroperasi secara resmi dan 4 tambahannya antara lain Timun Mas yang beralamat di jalan Pengayoman, Golden yang beralamat di jalan Sultan Alauddin, Tropicana yang beralamat di jalan Pangeran Diponegoro dan Lavender yang beralamat di jalan Salahutu tidak memiliki izin usaha".

Hal senada juga diungkapkan oleh Kepala Bagian Administrasi dan tata Usaha Bapak **Andi jaya** (wawancara pada hari Jum'at 1 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Memang benar ada 4 buah panti pijat yang tidak memiliki Izin usaha antara lain Timun Mas, Golden , dan Lavender. Ke 4 panti pijat tersebut ada yang menggunakan izin usaha salon dan ada juga yang menggunakan izin usaha Karaoke. Walaupun telah beberapa kali diperingatkan oleh pihak Dinas Pariwisata bahkan sempat ditutup namun ke-4 panti pijat tersebut kembali beroperasi".

Dalam pelaksanaan izin Usaha terkadang ada saja panti pijat yang melakukan pelanggaran. Dan dari hasil penelitian diperoleh beberapa bentuk pelanggaran yang dilakukan baik oleh pihak pengelola panti pijat maupun oleh *Masseumya* (pemijat) antara lain :

1. Gorden dengan ketinggian dari Lantai 50 Cm.

Berdasarkan hasil penelitian ternyata ada panti pijat yang memakai tirai atau gorden yang tingginya kurang dari 50 cm pada ruang pemijatannya. Seperti Panti pijat Bintang Segar yang terletak di Jl. Jampea no. 54 Makassar dan panti pijat Citra yang beralamat di Jl. Kajoalalido no. 2 H Makassar.

2. *Masseur* (tukang pijat) tidak menggunakan pakaian seragam.

Dari hasil penelitian ternyata masih banyak Panti pijat yang *Masseumya* tidak Menggunakan pakaian seragam seperti Panti pijat Mitra Gym Massage, panti pijat Kayangan, panti pijat Letta, panti pijat Sakura dan panti pijat Ujung Pandang. Menurut Ibu Haerawati selaku Manager pada Mitra Gym Massage (wawancara pada hari Sabtu 9 Juli 2005) yang mengatakan bahwa :

"Penggunaan pakaian seragam pada *masseur* itu tergantung dari pihak pengelola masing-masing, karena memang *masseur* bukan merupakan pegawai tetap sehingga mereka tidak terikat di samping itu pula untuk meminimalisasi pengeluaran".

Hal ini juga diungkapkan oleh pihak pengelola panti pijat Ujung Pandang Bapak Steven diruang kantornya (wawancara pada hari Selasa 5 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Di perusahaannya memang ada *masseur* yang tidak mengguakan pakaian seragam mengingat mereka bukan pegawai tetap sehingga mereka tidak terikat lagi pula hal tersebut bisa mengurangi pengeluaran perusahaan".

Jadi dapat penulis katakan bahwa ada panti pijat yang *masseumya* tidak menggunakan pakaian seragam dengan alasan ekonomis. Walaupun sebenarnya hal ini tidak boleh terjadi karena sudah diatur dalam Pasal 67 Bagian d Peraturan Daerah Kota Makassar No. 2 Tahun 2002 tentang Pengaturan dan pemungutan retribusi usaha kepariwisataan di Kota Makassar.

### 3. Menggunakan lampu yang redup.

Dari hasil penelitian ternyata ada panti pijat yang menggunakan lampu yang bisa diredupkan dan bisa diterangkan (memakai pengatur tegangan listrik yang bisa meredupkan lampu). Panti pijat yang mempergunakan antara lain panti pijat sehat segar yan berada dijalan Boulevard Jasminth 1 No. 8 dimana menurut pengelolanya yaitu Saudari **Susi** dari hasil (wawancara pada hari Kamis 7 Juli 2005) yang mengatakan bahwa :

"Panti pijatnya mempergunakan lampu yang bisa diredupkan dan bisa diterangkan karena terkadang ada pengunjung atau konsumen yang menginginkan lampunya di kamar pijat diredupkan. Jadi kami menggunakan itu berdasarkan keinginan dari konsumen".

Jadi dapat penulis katakan bahwa ada panti pijat yang menggunakan lampu yang bisa diredupkan karena keinginan dari konsumen padahal dalam Surat Keputusan Walikota No. 2 Tahun

2002 Tentang Pengaturan dan Pemungutan Retribusi Usaha Kepariwisataaan di Kota Makassar hal tersebut dilarang.

#### 4. Prostitusi

Dalam panti pijat biasa terjadi sebuah bentuk pelayanan lain selain pemijatan akan tetapi itu tergantung pada *masseumya*. Berdasarkan hasil wawancara dengan **Santi** yang merupakan salah saeorang *masseur* di panti pijat Kartika (wawancara pada hari Selasa 12 Juli 2005) yang mengatakan bahwa :

"Pelayanan lain selain dari pijat memang ada namun itu tergantung pada *masseumya* dan tanpa sepengetahuan dari pihak pengelola karena jika ada yang kedapatan oleh pihak pengelola melakukan tindakan prostitusi maka akan dikeluarkan namun jika didapat oleh pihak aparat kepolisian maka tanggung jawabnya dilimpahkan sepenuhnya kepada *masseur*".

Hal senada juga diungkapkan oleh **Rina** yang merupakan *masseur* di panti pijat Sehat Segar (wawancara pada hari Kamis 14 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Terkadang ada *masseur* yang melakukan tindakan prostitusi di panti pijat yang pada akhirnya biasa berlanjut di luar panti pijat dan ini tergantung pada diri individu si *masseur*. Akan tetapi tindakan tersebut tanpa sepengetahuan dari pihak pengelola panti pijat sehingga persoalan tanggung jawab itu dilimpahkan sepenuhnya kepada *masseur* jika kedapatan baik itu dari pihak pengelola maupun dari pihak aparat kepolisian".

Kemudian ditambahkan lagi bahwa :

"Biasanya tindakan tersebut dilakukan oleh para *masseur* karena alasan ekonomi atau faktor kebutuhan hidup yang tidak disertai dengan pendapatan yang memadai namun ada juga karena alasan pernah mengalami tindakan pemerkosaan dan faktor *broken home* akan tetapi sebagian besar alasannya adalah hanya faktor ekonomi".

Akan tetapi hal tersebut di bantah oleh pihak pengelola seperti yang diungkapkan oleh bapak **Benny Hasan** yang merupakan pemilik dari panti pijat Surya (wawancara pada hari senin 18 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Sangat jarang terjadi tindakan prostitusi karena sebelum si *masseur* menjadi pegawai maka dia harus menandatangani perjanjian sebelumnya yang isinya bahwa jika suatu ketika si *masseur* melakukan pelanggaran yang berkaitan dengan narkoba dan prostitusi maka akan dikeluarkan dan jika pihak aparat Kepolisian yang menemukannya maka tanggung jawabnya dilimpahkan kepada si *masseur* itu sendiri tanpa melibatkan sedikit pun dari pihak pengelola panti pijat".

Hal ini juga diungkapkan oleh Saudari **Susi** yang merupakan pengelola dari panti pijat Sehat Segar (wawancara pada hari selasa 19 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Jika seorang *masseur* kedapatan melakukan pelanggaran yang berkaitan dengan prostitusi maka si *masseur* sendiri yang menanggung resikonya yaitu dikeluarkan dari tempat kerja jika yang menemukannya adalah pihak pengelola namun jika pihak aparat kepolisian yang menemukannya maka dia sendiri yang harus bertanggung jawab atas perbuatannya karena memang dari pihak perusahaan hal tersebut sangat dilarang dan telah disepakati bersama pada saat sebelum si *masseur* menjadi pegawai pada panti pijat tersebut".

Kemudian ditambahkannya lagi bahwa :

"Biasanya tindakan tersebut dilakukan oleh para *masseur* karena alasan ekonomi atau faktor kebutuhan hidup yang tidak disertai dengan pendapatan yang memadai namun ada juga karena alasan pernah mengalami tindakan pemerkosaan dan faktor *broken home* akan tetapi sebagian besar alasannya adalah hanya faktor ekonomi".

Akan tetapi hal tersebut di bantah oleh pihak pengelola seperti yang diungkapkan oleh bapak **Benny Hasan** yang merupakan pemilik dari panti pijat Surya (wawancara pada hari senin 18 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Sangat jarang terjadi tindakan prostitusi karena sebelum si *masseur* menjadi pegawai maka dia harus menandatangani perjanjian sebelumnya yang isinya bahwa jika suatu ketika si *masseur* melakukan pelanggaran yang berkaitan dengan narkoba dan prostitusi maka akan dikeluarkan dan jika pihak aparat Kepolisian yang menemukannya maka tanggung jawabnya dilimpahkan kepada si *masseur* itu sendiri tanpa melibatkan sedikit pun dari pihak pengelola panti pijat".

Hal ini juga diungkapkan oleh Saudari **Susi** yang merupakan pengelola dari panti pijat Sehat Segar (wawancara pada hari selasa 19 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Jika seorang *masseur* kedapatan melakukan pelanggaran yang berkaitan dengan prostitusi maka si *masseur* sendiri yang menanggung resikonya yaitu dikeluarkan dari tempat kerja jika yang menemukannya adalah pihak pengelola namun jika pihak aparat kepolisian yang menemukannya maka dia sendiri yang harus bertanggung jawab atas perbuatannya karena memang dari pihak perusahaan hal tersebut sangat dilarang dan telah disepakati bersama pada saat sebelum si *masseur* menjadi pegawai pada panti pijat tersebut".

Kemudian hal tersebut juga diungkapkan oleh Bapak **Sri Syahril** yang merupakan Sekretaris ARKES (Asosiasi Refleksi Kesehatan) dan juga merupakan pengelola panti pijat Surya (wawancara pada hari selasa 19 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Ketika seorang *masseur* menjadi pegawai dalam sebuah perusahaan panti pijat maka dia harus terlebih dahulu sepakat dengan perjanjian yang dibuat bersama yaitu *masseur* tidak akan melakukan tindakan yang berkaitan dengan Narkoba dan Prostitusi; dan jika kedapatan maka tanggung jawab sepenuhnya dilimpahkan kepada si *masseur* dan akan dikeluarkan dari perusahaan tersebut. Ini adalah perjanjian yang mutlak harus disepakati dari si *masseur*. Dan bahkan ditempat kami pernah pernah memberhentikan seorang *masseur* karena kedapatan sedang melakukan tindakan asusila didalam ruang pijat".

Jadi dapat penulis katakan bahwa setiap tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh *masseur* yang berkaitan dengan Narkoba dan Prostitusi maka tanggung jawab sepenuhnya dilimpahkan kepada si *masseur* dan akan dikeluarkan dari perusahaan panti pijat tersebut karena memang pihak pengelola melarang hal tersebut dan memang sudah disepakati oleh si *masseur* itu sendiri.

Kemudian hal tersebut juga diungkapkan oleh Bapak **Sri Syahril** yang merupakan Sekretaris ARKES (Asosiasi Refleksi Kesehatan) dan juga merupakan pengelola panti pijat Surya (wawancara pada hari selasa 19 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Ketika seorang *masseur* menjadi pegawai dalam sebuah perusahaan panti pijat maka dia harus terlebih dahulu sepakat dengan perjanjian yang dibuat bersama yaitu *masseur* tidak akan melakukan tindakan yang berkaitan dengan Narkoba dan Prostitusi; dan jika kedapatan maka tanggung jawab sepenuhnya dilimpahkan kepada si *masseur* dan akan dikeluarkan dari perusahaan tersebut. Ini adalah perjanjian yang mutlak harus disepakati dari si *masseur*. Dan bahkan ditempat kami pernah pernah memberhentikan seorang *masseur* karena kedapatan sedang melakukan tindakan asusila didalam ruang pijat".

Jadi dapat penulis katakan bahwa setiap tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh *masseur* yang berkaitan dengan Narkoba dan Prostitusi maka tanggung jawab sepenuhnya dilimpahkan kepada si *masseur* dan akan dikeluarkan dari perusahaan panti pijat tersebut karena memang pihak pengelola melarang hal tersebut dan memang sudah disepakati oleh si *masseur* itu sendiri.

**C. Sanksi yang Dijatuhkan Dinas Pariwisata terhadap Pelanggaran yang Dilakukan oleh Pihak Pengelola Panti Pijat**

Dalam pelaksanaan Izin Usaha panti pijat ternyata memang ada terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh pihak panti pijat ,baik itu dilakukan oleh *masseur* (tukang pijat) maupun oleh pemilik/pengelola panti pijat itu sendiri. Namun dari hasil penelitian yang dilakukan penulis ternyata pihak Dinas Pariwisata belum tegas dalam menjatuhkan sanksi terhadap setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pihak panti pijat, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak **Usdar N.** Ketua Asosiasi Refleksi Kesehatan Kota Makassar (wawancara hari Rabu 20 Juli 2005) yang mengatakan bahwa :

"Selama ini memang pihak Dinas Pariwisata kurang tegas dalam mengambil sikap kepada pihak pengelola panti pijat walaupun mereka tahu bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan izin usahanya, sedangkan kami dari pihak Asosiasi Refleksi Kesehatan kota Makassar tidak bisa berbuat banyak terhadap pihak pengelola tapi kami hanya memberitahukan agar mereka tidak melakukan hal tersebut".

Hal ini juga dapat terbukti dari apa yang dikatakan oleh Bapak **Andi Jaya** (wawancara hari Senin 18 Juli 2005) dengan mengatakan :

"Setiap pelanggaran yang terjadi dan dilakukan oleh pihak pengelola itu pada awalnya hanya diberikan teguran namun jika tidak diindahkan lagi maka akan diberikan sanksi administratif dan yang paling parah adalah pencabutan izin usaha. Namun selama ini yang menyangkut mengenai pelanggaran terhadap Pasal 67 Ayat (3) Bagian d itu belum ada".

Jadi dari keterangan yang diperoleh penulis, dapat dikatakan bahwa memang sebenarnya pihak Dinas Pariwisata tidak tegas dalam menjatuhkan sanksi terhadap setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pihak Panti Pijat, dengan alasan tidak mengetahui adanya pelanggaran yang terjadi, ataupun dengan mengatakan sudah melakukan teguran secara langsung pada pengelola panti pijat yang melakukan pelanggaran.

#### **D. Faktor-Faktor yang Menjadi Penghambat dalam Pelaksanaan Izin Usaha Panti Pijat di Kota Makassar**

##### **1. Kurangnya Koordinasi antara Dinas pariwisata dengan Pihak Asosiasi Pijat Refleksi kota Makassar**

Koordinasi yang baik adalah koordinasi yang dilakukan dengan cara melakukan tukar-menukar informasi, mengadakan konsultasi, mengadakan kerjasama dalam pemecahan suatu masalah dan pengambilan keputusan bersama dalam pelaksanaan tugas bersama, serta hal-hal lain yang tidak dapat diselesaikan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Akan tetapi Hubungan koordinasi yang terjadi antara pihak Dinas Pariwisata dengan pihak Asosiasi itu tidak berjalan dengan baik karena adanya ketertutupan dari pihak Asosiasi Pijat Refleksi kota Makassar kepada Dinas Pariwisata dimana pihak Asosiasi tidak memberikan informasi

Jadi dari keterangan yang diperoleh penulis, dapat dikatakan bahwa memang sebenarnya pihak Dinas Pariwisata tidak tegas dalam menjatuhkan sanksi terhadap setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pihak Panti Pijat, dengan alasan tidak mengetahui adanya pelanggaran yang terjadi, ataupun dengan mengatakan sudah menasihati secara langsung pada pengelola panti pijat yang melakukan pelanggaran.

#### **D. Faktor-Faktor yang Menjadi Penghambat dalam Pelaksanaan Usaha Panti Pijat di Kota Makassar**

##### **1. Kurangnya Koordinasi antara Dinas pariwisata dan Asosiasi Pijat Refleksi kota Makassar**

Koordinasi yang baik adalah koordinasi yang dilakukan dengan cara melakukan tukar-menukar informasi, mengadakan konsultasi, mengadakan kerjasama dalam pemecahan suatu masalah dan pengambilan keputusan bersama dalam pelaksanaan tugas bersama, serta hal-hal lain yang tidak dapat diselesaikan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Akan tetapi Hubungan koordinasi yang terjadi antara pihak Dinas Pariwisata dengan pihak Asosiasi itu tidak berjalan dengan baik karena adanya ketertutupan dari pihak Asosiasi Pijat Refleksi kota Makassar kepada Dinas Pariwisata dimana pihak Asosiasi tidak memberikan informasi

tentang perkembangan usaha Panti Pijat yang berada di Kota Makassar kepada pihak Dinas Pariwisata sehingga terkadang pihak Dinas Pariwisata yang harus terjun langsung untuk mendata tingkat perkembangan dari usaha panti pijat. Seperti yang diungkapkan oleh bapak **Andi jaya** (wawancara pada hari Selasa 12 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Selama ini pihak Asosiasi Pijat Refleksi Kesehatan kota Makassar selalu tertutup dalam memberikan informasi tentang tingkat perkembangan dari perusahaan panti pijat yang ada di kota Makassar padahal kami sangat membutuhkan informasi dari pihak Asosiasi".

Berdasarkan hal tersebut maka dapat penulis simpulkan bahwa selama ini tidak terjadi sebuah hubungan koordinasi yang baik antara pihak Dinas Pariwisata dengan pihak Asosiasi Pijat Refleksi kesehatan kota Makassar.

## 2. Kurang tegasnya pihak Dinas Pariwisata.

Izin usaha dapat dicabut ketika pihak pengelola melakukan pelanggaran seperti yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 tahun 2002 Tentang Pengaturan dan Pemungutan Retribusi Usaha Kepariwisataaan di Kota Makassar seperti :

1. Kamar pijat dilarang untuk menggunakan daun pintu tetapi hanya menggunakan tirai/gorden dengan ketinggian 50 cm dari lantai.
2. *Masseur* (tukang pijat) harus menggunakan pakaian seragam dengan bentuk dan model yang sopan dan rapi,
3. Tidak menciptakan tempat atau fasilitas yang memungkinkan terjadinya prostitusi atau asusila,
4. Tidak menyediakan tempat pemajangan *masseur* (tukang pijat),
5. Tidak diperkenankan ada WC di dalam ruangan pijat,
6. Didalam kamar pijat harus menggunakan lampu nyang terang panti pijat di tutup paling lambat jam 22.00 Wita.

Setiap pelanggaran yang terjadi pada awalnya diberikan teguran secara tertulis sebanyak 3 kali dan jika tidak diindahkan juga maka akan diberikan sanksi administratif dan yang paling parah adalah pencabutan izin usaha panti pijat. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak **Andi Jaya** (wawancara pada hari Senin 18 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Setiap pelanggaran yang terjadi dan dilakukan oleh pihak pengelola itu pada awalnya hanya diberikan teguran namun jika tidak diindahkan lagi maka akan diberikan sanksi administratif dan yang paling parah adalah pencabutan izin usaha. Namun selama ini yang menyangkut mengenai pelanggaran terhadap Pasal 67 Ayat (3) Bagian d itu belum ada".

Akan tetapi berdasarkan hasil penelitian dari penulis ternyata terdapat banyak pelanggaran yang dilakukan oleh pihak pengelola panti pijat namun pihak Dinas Pariwisata tidak memberikan sanksi kepada para pengelola tersebut. Jadi di sini dapat dilihat tidak tegasnya pihak Dinas Pariwisata dalam menegakkan aturan yang ada dan merupakan kewajibannya.

Hal ini diakui oleh pihak Asosiasi Refleksi Kesehatan kota Makassar bapak **Ustar N.** (wawancara pada hari Rabu 20 Juli 2005) dengan mengatakan bahwa :

"Selama ini memang pihak Dinas Pariwisata kurang tegas dalam mengambil sikap kepada pihak pengelola panti pijat walaupun mereka tahu bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan izin usahanya, sedangkan kami dari pihak Asosiasi Refleksi Kesehatan kota Makassar tidak bisa berbuat banyak terhadap pihak pengelola tapi kami hanya memberitahukan agar mereka tidak melakukan hal tersebut".

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat penulis simpulkan bahwa pihak Dinas Pariwisata kurang tegas dalam menegakkan aturan hukum yang berlaku padahal hal tersebut sudah jelas-jelas disebutkan sanksi hukum jika terjadi pelanggaran terhadap izin usaha yaitu dalam Pasal 115 Bab VI mengenai Larangan, Sanksi, Administratif Dan Kewajiban, Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor: 2 tahun 2002 tentang Pengaturan dan

Pemungutan Retribusi Usaha Kerpariwisataan di Kota Makassar yang berbunyi :

- (1) Izin usaha yang telah diberikan dilarang untuk dipindah tangankan kepada pihak lain kecuali atas persetujuan walikota dan harus mengajukan permohonan perubahan izin usaha;
- (2) Izin usaha pariwisata dapat dicabut kembali.
  - a. tidak memiliki HO dan IMB sampai batas yang telah ditetapkan;
  - b. melakukan perubahan maupun penyimpangan pembangunan yang telah ditetapkan dalam izin sementara;
  - c. tidak melaksanakan syarat-syarat izin sementara usaha pariwisata yang bersangkutan.
- (3) Izin tetap usaha pariwisata dicabut jika:
  - a. tidak memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini dan ketentuan pelaksanaannya;
  - b. tidak memenuhi kewajiban membayar pajak/retribusi;
  - c. tidak memenuhi ketentuan yang diatur dalam surat izin.
- (4) Di samping sanksi administratif dimaksud pada ayat (2) Pasal ini terhadap pemegang izin usaha dapat di kenakan sanksi-sanksi lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (5) Tata cara izin usaha akan ditetapkan lebih lanjut oleh Walikota.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Izin usaha panti pijat di Kota Makassar yang dikeluarkan ada 25 buah dimana pengawasan sepenuhnya mengenai izin usaha dilakukan oleh pihak Dinas Pariwisata, akan tetapi Dinas Pariwisata belum melaksanakan pengawasan secara efektif terhadap pelaksanaan Izin Usaha Panti Pijat.
2. Kemudian dalam pelaksanaan izin usaha tersebut ternyata banyak terjadi pelanggaran baik itu yang dilakukan oleh pihak pengelola maupun pihak *Masseur* seperti :
  1. Gorden dengan ketinggian kurang 50 cm dari lantai.
  2. *Masseur* (tukang pijat) tidak menggunakan pakaian seragam.
  3. Menggunakan lampu yang redup., dan
  4. Terjadinya prostitusi yang dilakukan oleh beberapa *masseur*.
3. Adapun tindakan yang diambil oleh pihak Dinas Pariwisata kota Makassar jika diketahui terdapat pelanggaran adalah dengan memberikan teguran secara tertulis ataukah memberikan sanksi administratif dan yang paling berat adalah pencabutan izin usaha. Namun Dinas Pariwisata belum menjatuhkan sanksi yang berarti pada

pihak pengelola panti pijat yang ketahuan melakukan pelanggaran, hal ini terbukti dengan masih banyaknya panti pijat yang melakukan pelanggaran tapi belum pernah dijatuhi sanksi dari Dinas Pariwisata.

4. Faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan izin usaha panti pijat di Kota Makassar adalah karena kurangnya koordinasi antara Dinas Pariwisata dengan pihak Asosiasi Pijat Refleksi kota Makassar dan kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata.

## **B. Saran**

1. Agar Dinas Pariwisata melakukan pengawasan secara periodik dan efektif, serta tegas dalam memberikan sanksi kepada pihak pengelola panti pijat yang melakukan pelanggaran dalam pelaksanaan kegiatan usahanya.
2. Diperlukan adanya kerjasama yang baik antara Dinas Pariwisata dan pihak Asosiasi. Agar pihak Asosiasi Refleksi Kesehatan kota Makassar terbuka dan mau memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pihak luar baik itu dari pihak Dinas Pariwisata maupun pihak akademisi.
3. Agar pihak pengelola panti pijat mantaati aturan hukum yang berlaku dan tidak melanggarnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto Suharsimi, 1999, *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktek)*, Rineka Cipta: Jakarta.
- Diana Halim Koentjoro, 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Fandy Tjiptono. 2004. *Manajemen Jasa*. Andi: Yogyakarta.
- Lutfi Effendi. 2004. *Pokok-pokok Hukum Administrasi*. Bayumedia: Bandung.
- M. Hadjon Philipus Dkk,2001. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press: Jakarta.
- 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press: Yogyakarta.
- Ridwan H.R, 2003. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press: Jakarta.
- Richard Burton Simatupang. 2003. *Aspek Hukum Dalam Bisnis*. Rineka Cipta: Jakarta.
- Sumindhia dan Ninik Widyanti, 1990. *Administrasi Negara*. PT Rineka Cipta: Jakarta.
- Sukarna, 1990. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. PT Cipta Aditya Bakti: Bandung.