

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Pustaka**

##### **1. Tinjauan Mengenai Pengaturan Kewajiban Pendaftaran Biro Perjalanan di Indonesia**

Peraturan pendaftaran izin berusaha di Indonesia memiliki perubahan dari waktu ke waktu, terutama dengan adanya UU Cipta Kerja yang dikemukakan oleh pemerintah dengan tujuan meningkatkan perekonomian Indonesia. Pendaftaran usaha termasuk di dalamnya biro perjalanan kini dapat dilakukan oleh pelaku usaha dengan melalui sistem *online single submission* atau yang dikenal dengan sistem OSS. Dimana sebelumnya pendaftaran usaha pariwisata masih dilakukan secara luring melalui PTSP Kabupaten/Kota.

##### **1.1. Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata**

Pemerintah pada tahun 2016 membuat peraturan menteri berkaitan dengan pendaftaran usaha pariwisata diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata No 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran usaha Pariwisata. Pada aturan ini belum adanya penerapan lembaga OSS dalam melakukan pendaftaran, sehingga pendaftaran masih dilakukan tanpa skema *online*

*single submission* kepada pihak Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang diatur dalam pasal 15 yang menyatakan:

(1) Pendaftaran usaha pariwisata ditujukan kepada PTSP Kabupaten/Kota.

(2) Apabila terdapat lebih dari 1 (satu) kabupaten/kota yang melingkupi 1 (satu) lokasi usaha pariwisata atau kantor, pendaftaran usaha pariwisata ditujukan kepada PTSP Provinsi.

(3) Usaha pariwisata yang memiliki modal asing, penanaman modal dalam negeri yang ruang lingkungannya lintas provinsi (usaha daya tarik wisata dan kawasan pariwisata), dan/atau yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan menjadi kewenangan Pemerintah, pendaftaran usaha pariwisata ditujukan kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal.

(4) Pendaftaran usaha pariwisata untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditujukan kepada PTSP Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Proses pendaftaran tersebut juga dilakukan kepada pihak PTSP Kabupaten/Kota bergantung dari lokasi usaha, namun bagi pelaku usaha yang memiliki usaha pada dua wilayah kabupaten kota atau lebih diwajibkan untuk melakukan pendaftaran usahanya kepada PTSP wilayah Provinsi.

Pada pasal 16 adanya diatur hal yang berkaitan dengan tahapan pendaftaran usaha yang meliputi:

- a. permohonan pendaftaran
- b. pemeriksaan berkas permohonan dan
- c. penerbitan TDUP

Pada saat Peraturan Menteri Pariwisata No 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran usaha Pariwisata masih berlaku pelaku usaha diharuskan untuk menjalankan tiga rangkaian proses, dimana adanya proses pertama pelaku usaha diminta untuk melakukan permohonan dengan mengajukan permohonan secara tertulis kepada PTSP.

Proses berikutnya kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan berkas permohonan bagi pelaku usaha perseorangan yang terdiri dari surat permohonan, fotokopi kartu identitas, fotokopi NPWP, pezinan teknis. Kemudian bagi badan usaha yang terdiri dari akta pendirian usaha, fotokopi NPWP usaha dan perizinan teknis.

Pada masa ini, bentuk usaha pariwisata termasuk di dalamnya yaitu biro perjalanan dapat dijalankan dengan dua bentuk usaha yaitu perseorangan dan badan usaha.

Adapun dilanjutkan pada Pasal 21 hal yang berkaitan dengan permohonan pendaftaran yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha, Pasal 21 menyatakan:

- (1) Permohonan pendaftaran usaha pariwisata diajukan secara tertulis oleh Pengusaha Pariwisata.

(2) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan dokumen persyaratan.

(3) Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:

a. usaha perseorangan:

- 1) fotokopi Kartu Tanda Penduduk;
- 2) fotokopi NPWP; dan
- 3) perizinan teknis pelaksanaan usaha pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

b. badan usaha atau badan usaha berbadan hukum:

- 1) akte pendirian badan usaha dan perubahannya (apabila terjadi perubahan);
- 2) fotokopi NPWP; dan
- 3) perizinan teknis pelaksanaan usaha pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan;

## **1.2. Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Pariwisata**

Peraturan Menteri Pariwisata No 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran usaha Pariwisata kemudian digantikan dengan Peraturan Menteri Pariwisata No 10 Tahun 2018 Tentang Perizinan Berusaha

Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Pariwisata yang masih berlaku hingga saat ini, Permenpar No 18 Tahun 2016 pada Pasal 6 menyatakan:

(1) Jenis Perizinan Berusaha Sektor Pariwisata terdiri atas:

- a. Izin Usaha, berupa TDUP; dan
- b. Izin Komersial atau Operasional, berupa Sertifikat Usaha Pariwisata

(2) TDUP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diterbitkan oleh Lembaga OSS berdasarkan Komitmen.

Pemerintah pada Pasal 7 juga menuliskan permohonan dan pendaftaran yang tertulis sebagai berikut:

(1) Permohonan Perizinan Berusaha Sektor Pariwisata terdiri atas:

- a. Pelaku Usaha perseorangan; dan
- b. Pelaku Usaha non perseorangan.

(2) Pelaku Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan Pendaftaran melalui sistem OSS untuk mendapatkan NIB sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan yang mengacu pada PP Nomor 5 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dengan Peraturan Menteri Pariwisata No 10 Tahun 2018 Tentang Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Pariwisata memiliki standar yang

berbeda berkaitan dengan perizinan, dimana dinyatakan Pada Peraturan Menteri Pariwisata No 10 Tahun 2018 Tentang Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Pariwisata masih dibutuhkannya TDUP yang dikeluarkan oleh lembaga OSS namun berdasarkan wawancara dengan Bapak Zainul selaku analisis pelayanan perizinan DPMPTSP Provinsi NTB bahwa TDUP sudah tidak lagi digunakan namun izin hanya berupa NIB dan sertifikat standar. Hal ini juga sesuai dengan yang tercantum pada PP No 5 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko pada Pasal 13 yang menyatakan bahwa NIB dan sertifikat standar dapat diperoleh oleh pelaku usaha yang akan diberikan melalui sistem OSS sehingga bisa digunakan oleh pelaku usaha untuk melakukan kegiatan operasional.

### **1.3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang**

Biro perjalanan di Indonesia merupakan bagian dari industri pariwisata yang diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. Dimana peraturan ini kemudian memiliki aturan turunan pada aturan Menteri Pariwisata kemudian menjadi Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. Aturan turunan ini mengatur hal-hal yang berkaitan dengan perizinan dan pendaftaran usaha pariwisata dimana di dalamnya termasuk usaha biro perjalanan.

Peraturan di Indonesia saat ini yang berlaku dalam halnya yang berkaitan dengan perizinan berusaha ada pada Aturan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian dicabut dengan Perpu No 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang saat ini menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Namun substansi dan kalimat yang sama masih terdapat pada Pasal 7 hingga 12 yang mengatur perizinan berusaha di Indonesia berdasarkan pada tingkat risiko dan skala kegiatan usaha. Dalam hal ini, perizinan usaha biro perjalanan di NTB yang masuk dalam kategori rendah atau menengah rendah menjadi tugas dan tanggung jawab dari DPMPTSP wilayah kabupaten/kota bukanlah provinsi.

Tinjauan mengenai peraturan dan perizinan dalam bidang kepariwisataan termasuk didalamnya yaitu usaha pariwisata diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja salah satunya memuat perubahan antara sistem dalam pelayanan perizinan dimana sebelumnya mengacu pada berbasis izin (*license based*) menjadi sistem perizinan berbasis risiko (*risk based*).

**1.4. PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan PP Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko di Daerah**

Pemerintah pusat di Indonesia dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko membuat kebijakan bahwa adanya beberapa sektor yang termasuk di dalam penyelenggaraan berusaha berbasis risiko, menurut Pasal 6 Ayat 2 PP No 5 Tahun 2021 yang berbunyi:

(1) Perizinan Berusaha sektor sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

huruf c yang diselenggarakan di daerah terdiri atas sektor:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pertanian;
- c. lingkungan hidup dan kehutanan;
- d. energi dan sumber daya mineral;
- e. ketenaganukliran;
- f. perindustrian;
- g. perdagangan;
- h. pekerjaan umum dan perumahan rakyat;
- i. transportasi;
- j. kesehatan, obat dan makanan;
- k. pendidikan dan kebudayaan;



- l. pariwisata;
- m. keagamaan;
- n. pos, telekomunikasi, penyiaran, dan sistem dan transaksi elektronik;
- o. pertahanan dan keamanan; dan
- p. ketenagakerjaan.

Adanya 16 sektor termasuk di dalamnya pada Pasal 6 Ayat 2 Huruf (1) bahwa sektor pariwisata masuk di dalamnya. Pariwisata merupakan sektor usaha yang terdiri dari beberapa jenis, menurut Pasal 140 bahwa sektor pariwisata terdiri dari 14 bidang kegiatan usaha, termasuk yaitu jasa perjalanan wisata yang terdiri dari biro perjalanan dan agen perjalanan.

Pemerintah pada Pasal 7 kemudian membagi risiko tersebut berdasarkan skalanya, berbunyi:

- (1) Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dilakukan berdasarkan penetapan tingkat Risiko dan peringkat skala kegiatan usaha meliputi UMK-M dan/atau usaha besar.
- (2) Penetapan tingkat Risiko sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan hasil analisis Risiko.
- (3) Analisis Risiko sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan secara transparan, akuntabel, dan mengedepankan

prinsip kehati-hatian berdasarkan data dan/atau penilaian profesional.

(4) Tingkat Risiko sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menentukan jenis Perizinan Berusaha.

Pelaku usaha dalam bidang pariwisata diwajibkan untuk memiliki perizinan berusaha yang aturan berkaitan dengan standar dan pelaksanaan kegiatan dalam sektor pariwisata diatur dalam peraturan menteri dalam bidang pariwisata.

Dimana pada lanjutannya dalam Pasal 10 bahwa klasifikasi risiko tersebut terbagi menjadi kegiatan usaha dengan tingkat risiko rendah, menengah dan tinggi. Dimana kegiatan usaha menengah dibagi menjadi dua yaitu menengah rendah dan menengah tinggi. Biro perjalanan di NTB masuk ke dalam kategori usaha dengan risiko rendah atau menengah rendah yang menjadi kewenangan DPMPTSP kabupaten/kota.

Pasal 12 PP No 5 Tahun 2021 menyatakan bahwa kegiatan usaha yang dalam hal ini termasuk biro perjalanan dengan risiko rendah maka membutuhkan NIB sebagai bentuk dari identitas bagi pelaku usaha serta dijadikan legalitas untuk menjalankan usahanya.

Pelaku usaha yang memiliki usaha yang masuk ke dalam kategori risiko menengah rendah membutuhkan satu identitas tambahan yaitu sertifikat standar yang juga diterbitkan oleh lembaga OSS, hal ini tercantum pada Pasal 13 ayat 1 dan 2 PP No 5 Tahun 2021 yang

menyatakan:

1. Perizinan Berusaha untuk kegiatan usaha dengan tingkat Risiko menengah rendah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) huruf a berupa:

2. NIB; dan

3. Sertifikat Standar.

4. Sertifikat Standar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan legalitas untuk melaksanakan kegiatan usaha dalam bentuk pernyataan Pelaku Usaha untuk memenuhi standar usaha dalam rangka melakukan kegiatan usaha yang diberikan melalui Sistem OSS.

Peraturan yang mengacu pada PP Nomor 5 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko tersebut menjelaskan bahwa legalitas untuk operasional biro perjalanan pariwisata berupa NIB dan sertifikat standar.

Penyelenggaraan perizinan berusaha yang sudah diatur oleh pemerintah pusat kemudian dapat diatur lebih spesifik dalam kawasan daerah, contohnya daerah provinsi. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Dimana proses perizinan tersebut diatur secara elektronik mulai dari tahap permohonan hingga untuk penerbitan dokumen yang dilakukan secara terpadu dengan sebutan satu pintu. Pasal 1 Ayat 4

menyatakan bahwa proses perizinan ini berada dibawah naungan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) yang berada di wilayah daerah provinsi atau kabupaten/kota. Kemudian sistem pendaftaran untuk mendapatkan izin usaha sudah diatur serta terintegrasi secara elektronik disebut dengan *online single submission* (OSS), yang dikelola oleh Lembaga OSS.

Pemerintah pusat yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah diatur dalam Pasal 2 PP No 6 Tahun 2021 dalam perizinan berusaha wilayah daerah dalam hal, yaitu:

- a. Kewenangan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah
- b. Pelaksanaan perizinan berusaha di daerah
- c. Perda dan perkara mengenai perizinan berusaha
- d. Pelaporan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah
- e. Pembinaan dan pengawasan
- f. Pendanaan, dan
- g. Sanksi administratif.

Pariwisata masuk ke dalam sektor yang menjadi tanggung jawab pemerintah berdasarkan Pasal 6 Ayat 5 Huruf 1, dimana perizinannya di bawah naungan DPMPTSP Provinsi atau kabupaten/kota, sehingga berwenang untuk memberikan informasi dan penyuluhan terkait dengan proses skema pendaftaran dalam penelitian ini yaitu perizinan berusaha

dalam bidang pariwisata yang diatur dalam PP Nomor 6 Tahun 2021 pada Pasal 9 yang bertuliskan:

(1) DPMPTSP dalam melaksanakan pelayanan Perizinan Berusaha wajib menerapkan manajemen Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah.

(2) Manajemen Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. pelaksanaan pelayanan;
- b. pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. pengelolaan informasi;
- d. penyuluhan kepada masyarakat;
- e. pelayanan konsultasi; dan
- f. pendampingan hukum.

PP Nomor 6 Tahun 2021 pada pasal 2 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di daerah sudah memberikan instruksi kepada pemerintah daerah dalam hal ini provinsi atau kabupaten/kota untuk dapat membuat aturan yang menaungi bidang pariwisata termasuk biro perjalanan. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota hingga saat ini belum mengeluarkan peraturan daerah yang berkaitan dengan perizinan tersebut, namun saat ini DPMPTSP provinsi dan kabupaten Lombok utara sudah

sedang membuat rancangan undang-undang berkaitan dengan perizinan berusaha yang diatur oleh daerah.

**1.5. Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha Pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pariwisata.**

Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha Pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pariwisata pada KBLI 79121 mengatur beberapa aspek seperti ruang lingkup, istilah dan definisi, penggolongan usaha, persyaratan umum usaha hingga persyaratan khusus usaha. Persyaratan khusus usaha terdiri dari 5 aspek yaitu sarana, struktur organisasi, pelayanan, persyaratan produk dan sistem manajemen. Contohnya seperti pada aturan no 9 menuliskan hal-hal yang diwajibkan berkaitan dengan persyaratan produk yang terdiri dari 6 kriteria, yaitu:

- a. Menyediakan minimum jasa pemesanan dan/atau penjualan paket wisata, voucher akomodasi, tiket perjalanan dan jasa angkutan wisata;
- b. Menyelenggarakan lebih dari 1 (satu) paket wisata, dan sekurang-kurangnya 1 (satu) di antaranya adalah paket wisata buatan sendiri;

- c. Paket wisata yang diselenggarakan memuat minimum keterangan tentang nama paket wisata, durasi perjalanan wisata, rute dan kegiatan perjalanan wisata (*itinerary*), harga paket wisata dalam mata uang rupiah, moda transportasi, jenis akomodasi, perlindungan asuransi perjalanan wisata bagi wisatawan;
- d. Menyediakan jasa pengurusan paspor dan visa;
- e. Menggunakan jasa tenaga pemandu wisata mandiri atau yang menjadi bagian dari usaha jasa pramuwisata yang dilindungi asuransi perjalanan wisata;
- f. Mempekerjakan pimpinan perjalanan wisata (*tour leader*) yang dilindungi asuransi perjalanan wisata.

## **2. Pengertian dan Fungsi Pendaftaran Usaha Biro Perjalanan**

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan pada pasal 15 dituliskan bahwa dimana pelaku usaha diwajibkan untuk melakukan pendaftaran usaha kepada pemerintah atau pemerintah daerah. Pada pasal 16 kemudian dilanjutkan bawah pemerintah dan pemerintah daerah memiliki hak untuk dapat menunda atau meninjau kembali pendaftaran usaha biro perjalanan jika tidak sesuai dengan ketentuan tata cara yang sudah diatur dalam peraturan menteri. Pasal 15 dan 16 tersebut memberikan hak kepada masyarakat untuk menjalankan usaha pariwisata dengan melakukan pendaftaran. Dimana pendaftaran dalam bidang

pariwisata termasuk di dalamnya yaitu biro perjalanan menjadi kewajiban bagi pelaku usaha yang akan melaksanakan usaha dalam bidang tersebut. Peraturan pemerintah yang dituangkan dalam UU No 10 Tahun 2009 ini belum dijalankan sepenuhnya oleh pelaku usaha biro perjalanan di wilayah NTB, dimana masih adanya pelaku usaha yang mengabaikan kewajibannya untuk mendaftarkan usaha melalui DPMPTSP sehingga dapat beroperasi di wilayah provinsi NTB atau wilayah kabupaten/kota.

Pemerintah yang mengatur tentang pariwisata dalam peraturan turunannya berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Pariwisata pada Pasal 3 menjelaskan bahwa tujuan dari dilaksanakannya perizinan berusaha dalam sektor pariwisata untuk sebagai berikut:

- a. menjamin kepastian hukum bagi pelaku usaha; dan
- b. sumber informasi perizinan berusaha sektor pariwisata.

Pelaku usaha yang mendaftarkan usaha biro perjalanan pada tingkat risiko menengah rendah ini dapat melakukan pendaftaran langsung melalui lama OSS dan langsung mendapatkan NIB bagi pelaku usaha dengan risiko rendah sesuai PP Nomor 5 Tahun 2021 pada Pasal 12 sedangkan bagi pelaku usaha biro perjalanan usaha yang memiliki tingkat risiko menengah rendah memerlukan untuk mengantongi izin usaha dalam



bentuk NIB dan sertifikat standar berdasarkan Pasal 13. Adapun tujuan dari adanya penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko dijelaskan pada Pasal 3 yaitu bertujuan untuk meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan usaha di Indonesia yang meliputi beberapa aspek yaitu:

1. pelaksanaan penerbitan Perizinan Berusaha secara lebih efektif dan sederhana; dan
2. pengawasan kegiatan usaha yang transparan, terstruktur, dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3. Perubahan Pendaftaran Usaha Biro Perjalanan menurut Undang-Undang**

Peraturan pemerintah dalam hal perubahan aturan berkaitan dengan pendaftaran usaha biro perjalanan dimana adanya permohonan yang harus diajukan oleh pelaku usaha seperti yang terdapat pada Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata, yaitu:

- (1) Permohonan pendaftaran usaha pariwisata diajukan secara tertulis oleh Pengusaha Pariwisata.
- (2) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan dokumen persyaratan.

(3) Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:

c. usaha perseorangan:

- 1) fotokopi Kartu Tanda Penduduk;
- 2) fotokopi NPWP; dan
- 3) perizinan teknis pelaksanaan usaha pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

d. badan usaha atau badan usaha berbadan hukum:

- 1) akte pendirian badan usaha dan perubahannya (apabila terjadi perubahan);
- 2) fotokopi NPWP; dan
- 3) perizinan teknis pelaksanaan usaha pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

Pemerintah membuat aturan perubahan yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Pariwisata, PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan PP Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko di Daerah bahwa pendaftaran usaha pelaku pariwisata termasuk biro perjalanan dapat dilakukan secara *online* melalui sistem OSS, seperti diatur dalam Permen No 10 Tahun 2018 Pasal 7 No 4 yaitu:

(4) Pelaku Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan Pendaftaran melalui sistem OSS untuk mendapatkan NIB sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **4. Tinjauan Mengenai Pengertian Biro Perjalanan Menurut Undang-Undang**

Pemerintah Indonesia mengkategorikan usaha perjalanan ke dalam dua kategori yaitu biro perjalanan dan agen perjalanan. Biro perjalanan merupakan salah satu bagian dari usaha perjalanan wisata yang diatur dalam UU No 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata biro perjalanan merupakan usaha yang menyediakan jasa perencanaan perjalanan atau memberikan jasa layanan serta penyelenggaraan wisata. Biro perjalanan merupakan perusahaan yang mengatur perihal yang berkaitan dengan perjalanan dimana termasuk dalam penyediaan tiket, akomodasi, dan lainnya (KBBI, 2016). Biro perjalan memiliki perbedaan dengan agen perjalanan, dimana biro perjalanan dapat disebutkan sebagai *wholesaler* sedangkan agen perjalanan disebut sebagai *retailer* (Daliansyah, 2021:38). Biro perjalanan wisata menyediakan jasa berupa pemesanan, perencanaan perjalan hingga realisasi perjalanan. Di lain sisi agen perjalanan hanya masuk pada kategori pemesanan sarana seperti tiket dan akomodasi.

Pemerintah sudah menentukan standar biro perjalanan melalui Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan

Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha Pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pariwisata. Dimana dicantumkan bahwa kode KBLI bagi standar usaha aktivitas biro perjalanan wisata berisiko menengah rendah adalah 79121. Adapun dijelaskan bahwa adanya persyaratan nomor 6-10 yang harus dipenuhi oleh biro perjalanan yang terdiri dari sarana, struktur organisasi, pelayanan, persyaratan produk dan sistem manajemen usaha.

Biro perjalanan diharuskan memenuhi unsur-unsur yang sudah disyaratkan oleh peraturan menteri kemudian dengan memenuhi tersebut biro perjalanan dapat dinyatakan sebagai biro perjalanan resmi. Hal ini disebabkan bilamana perusahaan tidak mampu untuk memenuhi unsur-unsur yang sudah ditetapkan, proses tidak dapat dilaksanakan dan perusahaan yang ingin menjadi biro perjalanan tersebut tidak dapat tergabung dalam organisasi ataupun mengurus sertifikasi lainnya.

## **B. Landasan Teori**

### **1. Perizinan**

Perusahaan atau usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha di Indonesia memerlukan izin yang dapat diperoleh sesuai dengan prosedur yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Perizinan merupakan bentuk dari pelaksanaan fungsi dalam hal pengaturan yang memiliki sifat pengendalian, dimana pengendalian ini dilakukan pemerintah kepada

masyarakat atau pelaku usaha (Sutedi, 2015:33). Perizinan sendiri dapat terdiri dari beberapa bentuk seperti pendaftaran, sertifikat, sertifikasi, rekomendasi, dan lainnya yang harus dimiliki oleh pelaku usaha dalam bentuk perusahaan atau perorangan. Bentuk-bentuk izin tersebut menyesuaikan jenis usaha serta peraturan yang sudah ditentukan oleh pemerintah, dimana izin tersebut seharusnya dimiliki oleh para pelaku usaha sebelum menjalankan kegiatan berusaha.

Perizinan memiliki dua fungsi bagi pemerintah yaitu sebagai fungsi penertib dan fungsi pengatur (Sutedi, 2015:35). Fungsi penertib yang dimaksud adalah untuk memastikan agar izin pada satu usaha atau tempat tidak saling tumpang tindih dengan satu sama lain dalam masyarakat, sehingga dapat memenuhi unsur ketertiban dalam masyarakat. Fungsi kedua yaitu sebagai pengatur, fungsi ini bertujuan untuk memastikan jika perizinan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuannya untuk menghindari penyalahgunaan izin.

Biro perjalanan merupakan bagian dari usaha pariwisata sehingga diatur dibawah kementrian pariwisata. Izin usaha merupakan bentuk persetujuan dari pemerintah yang dikeluarkan melalui rangkaian proses atau prosedur sesuai dengan peraturan undang-undang sehingga pelaku usaha dapat melakukan sebuah tindakan usaha (Manan dalam Tjitrawati dkk, 2022:11).

Izin yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai bentuk dari pemberian legalitas kepada perorangan atau badan hukum untuk melakukan usaha atau kegiatan bisnis (Tjitrawati dkk, 2022:11). Izin juga berfungsi untuk membantu pemerintah dalam mengendalikan dan mengawasi pelaku usaha karena adanya data terkait usaha yang beroperasi di Indonesia.

Izin untuk beroperasi dalam industri pariwisata di Indonesia diperoleh dengan mendapatkan izin usaha dengan adanya legalitas operasional dalam bentuk NIB, adapun standar kegiatan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata Ekonomi Kreatif No 4 Tahun 2021 tentang Standar Kegiatan Usaha Penyelenggara Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Pariwisata.

Pelaku usaha biro perjalanan di wilayah NTB yang beroperasi namun tidak berizin di NTB sebelumnya juga pernah terjadi di wilayah Bali. Di wilayah Bali adanya para pelaku usaha yang tidak bertanggungjawab dalam melaksanakan penggunaan atau kewajiban untuk mendaftarkan usaha sehingga mendapatkan perizinan. Para pelaku usaha di Bali di dapat melakukan pelanggaran izin usaha dimana melakukan tindakan usaha melebihi cakupan kategori usaha berdasarkan perizinan dan bahkan adanya pelaku usaha yang beroperasi tanpa izin (Bimantara dkk, 2022:7). Oleh sebab itu pemerintah NTB perlu melakukan sosialisasi

lebih untuk menertibkan pelaku usaha biro perjalanan di NTB dalam mengurus perizinan yang berguna untuk memberikan kemanfaatan bagi pelaku usaha, wisatawan dan pemerintah.

## **2. Legalitas Usaha**

Legalitas usaha adalah standar yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha agar dapat dinyatakan sah secara hukum (Indrawati dan Rachmawati, 2021:231). Sebuah usaha dapat dikatakan sebagai legal untuk beroperasi jika sudah memiliki izin, namun faktanya adanya perusahaan yang beroperasi tanpa mengantongi izin dari pemerintah. Hal inilah yang terjadi di biro perjalanan di NTB, dimana pelaku usaha yang beroperasi sebagai biro perjalanan tidak memiliki NIB sebagai syarat bagi pelaku usaha perjalanan wisata. Menurut Suhayati dalam Indrawati dan Rachmawati (2021:232) legalitas usaha yang dimiliki oleh para pelaku usaha dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat, terutama perihal identitas serta kedudukan perusahaan tersebut di wilayah Indonesia

Adapun beberapa manfaat dari legalitas usaha yaitu sebagai sarana pemberi perlindungan hukum yang memberikan rasa aman dan nyaman ketika usaha tersebut beroperasi. Kedua untuk menunjukkan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku di Indonesia, karena dengan menjalankan usaha yang legal maka perusahaan sudah membantu untuk mentaati hukum di Indonesia (Fitriani, 2017:144). Ketiga, legalitas usaha yang

dimiliki pengusaha yang bergerak di biro perjalanan mampu membantu pemerintah dalam hal penataan dan pengembangan usaha pariwisata di NTB, hal ini dikarenakan pelaku usaha resmi diwajibkan untuk melakukan pelaporan dan evaluasi kepada Dinas Pariwisata NTB. Keempat, legalitas usaha biro perjalanan di NTB mampu memberikan ketertiban dalam melakukan usaha yang berada dibawah naungan asosiasi sehingga mampu untuk bersama-sama mengembangkan industri pariwisata NTB.

Usaha yang bergerak dalam bidang pariwisata di Indonesia termasuk di NTB dapat dikatakan legal dapat dapat beroperasi setelah mendapatkan izin dalam bentuk NIB sesuai dengan ketetapan pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dimana pelaku usaha mendaftarkan izin untuk mendapatkan NIB.

### **3. Teori Kemanfaatan Jeremy Bentham**

Jeremy Bentham mengembangkan teori utilitarianisme atau kemanfaatan dan memiliki pandangan yang serupa dengan definisi utilitarianisme klasik namun dalam pengembangannya Jeremy Bentham memasukan peran hukum di dalamnya. Bentham dalam pandangan utilitarianisme pada konsep hukum berpendapat bahwa kebijakan atau



pengambilan keputusan bertujuan untuk memberikan kebahagiaan terbesar pada jumlah terbesar (Riley 2009:269).

Bentham kemudian memperdalam hal yang berkaitan dengan utilitarianisme atau kemanfaatan dengan mengkategorikannya ke dalam *pleasure* dan *pain* kemudian menjadikan *pleasure* dan *pain* sebagai dasar untuk menilai suatu perbuatan atau peristiwa tertentu (Pratiwi dkk, 2022:278). Contohnya ketika seseorang melakukan sebuah perbuatan maka perbuatan tersebut didasari oleh motivasi yang dimana ada dua aspek yaitu kebahagiaan (*pleasure*) atau penderitaan (*pain*). Menurut Bentham bahwa semua yang dilakukan oleh manusia berdasar pada kebahagiaan yang diharapkan untuk pribadi serta menghindari rasa sakit untuk pribadi.

Bentham berpendapat bahwa kemanfaatan dapat merepresentasikan ketika seseorang dihadapkan dengan suatu kejadian yang secara moralitas penting bagi dirinya pribadi, sehingga dapat dibuatnya perhitungan mengenai siapa yang dipengaruhi oleh kejadian atau tindakan tersebut serta sebagaimana besar *pleasure* dan *pain* bagi orang-orang yang terdampak. Upaya dalam mengetahui *pleasure* dan *pain* yang dirasakan oleh orang lain maka kemudian individu tersebut dapat memilih mana saja perilaku yang dapat memberikan kebahagiaan maksimal atau mengurangi rasa derita yang dialaminya. Pada teori ini adanya proses

yang terjadi yaitu pemaksimalan kedayagunaan yang diartikan bahwa untuk memaksimalkan rasa bahagia, keuntungan, nikmat dan manfaat. Kedayagunaan ini dilihat dari rasa bahagia yang diberikan kepada lebih banyak orang dan meminimalkan rasa penderitaan bagi sebanyak-banyaknya orang yang mengalami dampak terhadap sesuatu yang dianggapnya penting secara moral.

## 2.2. *Felicific Calculus*

Bentham mengemukakan jika *pleasure* dan *pain* dapat dihitung dengan beberapa faktor, kemudian faktor-faktor ini disebut '*felicity calculus*', yang terdiri dari tujuh faktor (Mill and Bentham, 2015:24) yaitu:

### a. *Its Intensity*

Intensitas berkaitan dengan seberapa sering perasaan tersebut terjadi terhadap kejadian atau peristiwa yang ada. Sehingga jika orang tersebut merasakan *pleasure*, maka seberapa intensitas dari rasa bahagia tersebut. Dengan adanya perizinan dan legalitas hukum atas biro perjalanan akan memberikan intensitas atas rasa aman dan nyaman bagi masyarakat, pemerintah dan juga pelaku usaha di NTB.

b. *Its Duration*

Durasi berkaitan dengan seberapa lama perasaan *pleasure* atau *pain* tersebut melekat pada sebuah kejadian atau perilaku. Contohnya jika dalam peraturan pariwisata dibuat standar dan kemudian diikuti oleh pelaku usaha dan terjadi pengawasan serta evaluasi yang baik, maka *pleasure* akan menjadi perasaan yang dirasakan dalam waktu yang kurun lama. Pelaku usaha pariwisata dalam hal ini biro perjalanan yang mendaftarkan izin usahanya sesuai dengan ketentuan pemerintah dengan sistem *online single submission* juga memberikan jaminan dalam kurun waktu tertentu pada pelaku usaha tersebut berkaitan dengan legalitas usahanya di hadapan Negara.

c. *Its Certainty or uncertainty*

Seberapa pasti atau tidak pastinya perasaan atas sebuah tindakan atau peristiwa yang terjadi. Contohnya jika wisatawan yang berlibur ke wilayah NTB dengan menggunakan jasa biro perjalanan tidak berizin kemudian wisatawan tersebut tidak mendapatkan pelayanan sesuai standar, maka tindakan yang dilakukan biro perjalanan tersebut akan memberikan perasaan yang dikategorikan sebagai *pain*. Pemerintah juga akan merasakan *pain* tersebut dikarenakan adanya pelaku usaha yang tidak mengikuti

regulasi yang sudah ditetapkan pemerintah dalam bentuk undang-undang dan peraturan pemerintah.

d. *Its Propinquity or remoteness*

Seberapa kedekatan tersebut memunculkan perasaan *pleasure* atau *pain*. Contohnya jika kejadian atau peristiwa tersebut memberikan *pleasure* dengan berada dekat di areanya dalam penelitian ini di NTB, apakah akan memberikan *pleasure* kepada wisatawan atau pengusaha di wilayah lain. Perasaan tersebut bisa saja hanya memberikan dampak kepada siapa yang jaraknya lebih dekat.

e. *Its Fecundity*

Kemungkinan atas perasaan yang terjadi dimana perasaan tersebut diiringi dengan perasaan yang sama yang dirasakan, contohnya jika perasaan tersebut rasa bahagia maka diiringi dengan rasa bahagia, begitupun sebaliknya. Dengan adanya penegakan dan penyelesaian hukum atas biro perjalanan tidak berizin di NTB makan akan memberikan rasa yang disebut dengan *pleasure* diiringi dengan *pleasure* lainnya, dimana industri pariwisata di NTB menjadi lebih kondusif. Pemerintah juga dapat melakukan pengawasan dan mendapatkan evaluasi yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas layanan pariwisata di wilayah NTB.

f. *Its Purity*

Kemurnian atas perasaan yang terjadi dimana perasaan tersebut tidak diiringi dengan perasaan yang berlawanan, contohnya jika perasaan tersebut rasa sakit maka tidak diiringi dengan rasa bahagia, begitupun sebaliknya. Faktor-faktor yang menjadi alasan masih adanya biro perjalanan tidak berizin di NTB dapat diminimalisir jika pemerintah sudah mengetahui apa saja faktor-faktor tersebut kemudian jika pemerintah mengetahui tinjauan dari perizinan satu pintu yang sudah diaplikasikan ke masyarakat sehingga pemerintah mengetahui apakah skema pendaftaran tersebut sudah berjalan dengan baik atau belum.

g. *Its Extent*

Seberapa luas perasaan tersebut mempengaruhi orang lain, contohnya jika ada usaha biro perjalanan yang tidak berizin, dimana tidak dengan sesuai standar dan servis yang diatur pemerintah maka akan memunculkan perasaan yang dikategorikan Bentham sebagai *pain* bagi biro perjalanan legal dan pemerintah.

Teori kemanfaatan oleh Jeremy Bentham dijadikan sebagai landasan teori penelitian untuk menemukan faktor penyebab masih adanya biro perjalanan tidak berizin di NTB serta tinjauan dari perizinan berusaha pada biro perjalanan di NTB setelah adanya UUCK yang kemudian

dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

### **C. Batasan Konsep**

Adapun batasan konsep pada penelitian ini, yaitu:

#### 1. Pengaturan

Dalam hukum pengaturan dapat diartikan sebagai perundang-undangan atau aturan tertulis yang dimana bentuknya dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan lainnya.

#### 2. Perizinan Berusaha

Perizinan merupakan legalitas yang diberikan pemerintah kepada pelaku usaha guna memulai atau untuk menjalankan usaha dan/atau kegiatan usaha.

#### 3. Biro Perjalanan

Biro perjalanan merupakan usaha dalam bentuk perseorangan atau badan usaha yang mengatur, memberikan atau menyediakan jasa dalam bentuk pelayanan kepada individu atau sekelompok orang guna melaksanakan perjalanan dengan tujuan untuk berwisata. Biro perjalanan menyediakan jasa nya dalam bentuk membuat rencana perjalanan kemudian mengatur hal-hal yang berkaitan

dengan akomodasi, jadwal perjalanan, transportasi dan lain-lain. Dimana hal-hal yang diatur ini dilakukan dengan melakukan kerjasama dengan pihak lain contohnya pihak penginapan/hotel, kawasan wisata, restoran, penerbangan, transportasi dan lain-lain.

#### 4. Teori Kemanfaatan

Teori kemanfaatan yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham merupakan suatu teori yang diartikan bahwa kemanfaatan tujuannya untuk kemanfaatan bersama dengan kenikmatan yang disebut dengan *pleasure*, dimana adanya kecenderungan untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan rasa yang dikategorikan atau disebut dengan sebagai *pain*.