

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Manusia merupakan makhluk hidup yang mempunyai banyak kebutuhan untuk hidupnya. Manusia akan melakukan berbagai kegiatan untuk memenuhi kebutuhannya. Salah satu dari kebutuhan hidup manusia adalah berekreasi agar tidak lelah dengan rutinitas yang dijalannya setiap harinya. Untuk berekreasi, biasanya manusia melakukan perjalanan ke suatu tempat, melakukan suatu kegiatan di tempat tersebut, dan menetap secara sementara di tempat tersebut. Dalam melakukan rekreasi tersebut, dibutuhkan sarana akomodasi yang memadai dan bertujuan langsung ke tempat rekreasi tersebut.

Sarana akomodasi merupakan faktor penting dalam mewujudkan proses kelancaran dalam penyelenggaraan kegiatan rekreasi orang. Pentingnya sarana akomodasi tersebut dapat tercermin dari meningkatnya kebutuhan akan jasa penginapan. Apalagi di kota-kota yang menjadi tujuan berlibur, kebutuhan akan jasa penginapan seolah sudah menjadi bagian dari masyarakat kota yang sedang berlibur. Masyarakat pada umumnya menggunakan jasa akomodasi seperti hotel, motel atau villa dan bentuk penginapan lainnya.

Dalam menjalankan sebuah peluang usaha ada banyak hal yang harus dipikirkan, salah satunya adalah izin usaha. Sebagai aspek hukum, izin usaha merupakan hal penting yang harus dipenuhi agar tidak dianggap ilegal atau tidak

memiliki perizinan dari pemerintah. Izin usaha dapat dikatakan sebagai faktor legalitas untuk menunjang kesuksesan usaha yang akan dijalankan

Perizinan berasal dari kata izin. Menurut N. M. Spelt dan J. B. J. M. ten Berge, izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (dalam arti luas), sedangkan izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai tujuan tertentu atau menghalangi keadaan buruk.<sup>1</sup>

Selanjutnya Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa izin adalah suatu ketetapan yang merupakan dispensasi dari larangan oleh undang-undang, yang kemudian larangan itu diikuti oleh syarat-syarat yang harus dipenuhi agar memperoleh dispensasi dari larangan tersebut.<sup>2</sup>

Akomodasi adalah suatu yang disediakan untuk memenuhi kebutuhan, misalnya tempat menginap atau tempat tinggal sementara bagi orang yang berpergian. Dalam kepariwisataan akomodasi merupakan suatu industri, jadi pengertian industri akomodasi adalah suatu komponen industri pariwisata, karena akomodasi dapat berupa suatu tempat atau kamar dimana orang-orang/pengunjung/wisatawan dapat beristirahat /menginap /tidur, mandi, makan

---

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Majalah Yuridika Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1997, hlm. 1.

<sup>2</sup> Sri Pudyatmoko, *Perizinan-Problem dan Upaya Pembinaan*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 7

dan minum serta menikmati jasa pelayanan dan hiburan yang tersedia.<sup>3</sup> Yang dimaksud dengan usaha penyediaan akomodasi adalah usaha yang menyediakan pelayanan penginapan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya. Usaha penyediaan akomodasi dapat berupa hotel, vila, pondok wisata, bumi perkemahan, persinggahan karavan, dan akomodasi lainnya yang digunakan untuk tujuan pariwisata.

Seiring perkembangan zaman dan perkembangan kebutuhan akan masyarakat yang semakin meningkat, saat ini kebutuhan akan penginapan banyak dimanfaatkan oleh perusahaan berbasis teknologi dengan menghasilkan perangkat lunak atau disebut aplikasi untuk bekerja sama dengan pihak penyedia penginapan, dengan ketentuan-ketentuan yang saling menguntungkan masing-masing pihak.

Perusahaan berbasis teknologi yang bergerak di bidang pemesanan akomodasi secara garis besar merupakan jasa pelayanan pariwisata yang menyediakan pilihan penginapan yang sesuai dengan keinginan pelanggannya, sekaligus menjaring penyedia *space* atau ruang untuk disewakan, sekaligus penyediaan penginapan. Kemudahan dalam pemesanan, pemilihan, serta sifat praktis yang dimiliki bisnis ini merupakan nilai jual yang banyak disampaikan oleh penyedia perangkat lunak ini<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> <http://kbbi.web.id/akomodasi>

<sup>4</sup> M. Baiquni, dkk, 2010, *Pariwisata Berkelanjutan dalam Pusaran Krisis Global*, Cet. I, Udayana University Press, Denpasar, hlm. 3.

Sesungguhnya jasa dan barang yang dihubungkan melalui teknologi aplikasi bukanlah jasa dan barang yang baru. Bahkan, penggunaan teknologi dalam bentuk apapun untuk menghubungkan Penjual dan Pembeli juga sudah sejak lama dilakukan di Indonesia. Namun melalui teknologi aplikasi di Indonesia, muncul suatu peluang usaha baru bagi banyak orang yang ingin membuat aset yang dimilikinya menjadi aset yang produktif. Properti yang sebelumnya didiamkan dan menghabiskan biaya perawatan, diusahakan melalui media *Airbnb*. Sepeda motor yang tadinya hanya digunakan untuk pulang pergi kantor, diusahakan melalui media seperti *Go-Jek*.

Teknologi Aplikasi merupakan buah kreativitas para pelaku usaha yang melihat adanya peluang bisnis dalam wilayah abu-abu di antara “Pembeli” dan “Penjual” jasa. Wilayah itulah yang dikembangkan para pelaku usaha dengan memanfaatkannya untuk berbisnis “hubungan”, dengan menciptakan teknologi aplikasi yang digunakan untuk menghubungkan masyarakat dan pelaku usaha. Akses ke pasar secara mudah dan cepat menjadi nilai jual dari Teknologi Aplikasi<sup>5</sup>.

Tekhnologi aplikasi adalah suatu subkelas perangkat lunak komputer yang memanfaatkan kemampuan komputer langsung untuk melakukan suatu tugas yang diinginkan pengguna. Biasanya dibandingkan dengan perangkat lunak sistem yang mengintegrasikan berbagai kemampuan komputer, tapi tidak secara langsung menerapkan kemampuan tersebut untuk mengerjakan suatu tugas yang

---

<sup>5</sup> Kurtiswan, Solikin. dkk Aplikasi Reservasi Kamar Hotel Berbasis Web (Studi Kasus: Hotel Surya Pangandaran). Politeknik Telkom Bandung, 2012.

menguntungkan pengguna.<sup>6</sup> Menurut Hengky W. Pramana, *aplikasi* adalah satu unit perangkat lunak yang dibuat untuk melayani kebutuhan akan beberapa aktifitas seperti sistem perniagaan, *game*, pelayanan masyarakat, periklanan, atau semua proses yang hampir dilakukan manusia.<sup>7</sup>

Menurut Bimo Prasetyo model bisnis dan regulasi dalam satu industri yang akan menentukan apakah perusahaan teknologi aplikasi online itu harus memiliki izin khusus dari instansi terkait industri yang didukung atau tidak. Dalam praktiknya, skema jual beli yang terjadi melalui teknologi aplikasi dibagi menjadi 2 (dua) jalur:<sup>8</sup>

1. Transaksi Langsung,

Konsumen langsung memesan Barang dan Jasa kepada Pelaku Usaha Penyedia melalui teknologi aplikasi, dan barang dan jasa disediakan langsung dari Penyedia. Contoh: Pemesanan tiket film bioskop melalui aplikasi IHG ke Hotel Grup IHG, Pemesanan hotel Hilton melalui website Hilton, dan sebagainya. Hotel-hotel dalam pengertian ini, masing-masing telah beroperasi sesuai dengan peraturan yang dikeluarkan oleh kementerian kebudayaan dan pariwisata, dengan memiliki izin yang sesuai yaitu harus diselenggarakan pada bangunan/tempat yang sesuai dengan ketentuan peruntukan usaha dan memiliki Izin Mendirikan Bangunan

---

<sup>6</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Aplikasi>

<sup>7</sup> Hengky W. Pramana, , *Aplikasi Inventory Berbasis Access 2003*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2006, hlm. 5.

<sup>8</sup> <http://strategihukum.net/peran-pemerintah-dalam-mengatur-bisnis-jasa-berbasis-teknologi-aplikasi>.

(IMB). Status bangunan/ tempat penyelenggaraan usaha hotel dapat berupa bangunan milik sendiri atau kerjasama. Pada bagian depan bangunan dipasang papan nama dan/atau papan petunjuk usaha yang jelas dan mudah dibaca oleh umum dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar serta dapat menggunakan bahasa asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada bagian tertentu bangunan dan interior hotel harus menampilkan/menggambarkan dekorasi bernuansa/bercirikan budaya daerah. Bangunan/ tempat penyelenggaraan usaha hotel harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan teknis operasional. Persyaratan dasar tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Memiliki izin tetap usaha hotel;
  - b. Memiliki sertifikat kelaikan fasilitas dan peralatan hotel; dan
  - c. Memiliki sertifikat kelaikan *hygiene* dan sanitasi hotel.
2. Transaksi melalui Penghubung
- Konsumen memesan Barang dan Jasa kepada Pelaku Usaha yang menyediakan jasa penghubung, kemudian Pelaku Usaha tersebut melakukan pemesanan kepada Pelaku Usaha Penyedia yang cocok dengan pesanan Konsumen. Selanjutnya, Penyedia barang dan jasa yang akan menyerahkan barang dan jasa kepada Konsumen yang melakukan pemesanan di awal. Contoh: Pemesanan hotel melalui Pegi-Pegi.com, Agoda.com, dan sejenisnya. Pemesanan villa/penginapan yang bekerjasama dengan perusahaan AirBnb melalui aplikasinya.

Berbicara mengenai transaksi melalui teknologi aplikasi yang digunakan untuk memesan barang dan jasa menggunakan sistem dan jaringan elektronik untuk menghubungkan konsumen. Karenanya, penggunaan teknologi tidak lepas dari unsur-unsur seperti penggunaan uang elektronik, penyimpanan data elektronik, dan unsur-unsur lain yang merupakan bagian dari perdagangan elektronik atau *e-commerce*.

*E-commerce* tidak terlepas dari konsep perjanjian secara mendasar sebagaimana termuat dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang menegaskan bahwa:

“ Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”.

Ketentuan yang mengatur tentang perjanjian yang terdapat dalam Buku III KUHPerdata yaitu memiliki sifat terbuka artinya ketentuan-ketentuannya dapat dikesampingkan, sehingga hanya berfungsi mengatur saja. Perdagangan melalui internet pada dasarnya sama dengan perdagangan pada umumnya, dimana suatu perdagangan terjadi ketika ada kesepakatan mengenai barang atau jasa yang diperdagangkan serta harga atas barang atau jasa tersebut, yang membedakan hanya pada media yang digunakan, jika pada perdagangan konvensional para pihak harus bertemu langsung di suatu tempat guna menyepakati mengenai apa yang akan diperdagangkan serta berapa harga atas barang atau jasa tersebut. Sedangkan dalam *e-commerce*, proses transaksi yang terjadi memerlukan suatu media internet sebagai media utamanya, sehingga proses

transaksi perdagangan terjadi tanpa perlu adanya pertemuan langsung antar para pihak. *E-commerce* sebagai dampak dari perkembangan teknologi memberikan implikasi pada berbagai sektor, implikasi tersebut salah satunya berdampak pada sektor hukum.

Pengaturan terhadap penggunaan teknologi aplikasi di Indonesia belum ada aturan yang secara khusus mengatur mengenai masalah tersebut, yang umum dilakukan pengaturan mengenai teknologi aplikasi masih menggunakan aturan dalam Buku III KUHPerdara khususnya pengaturan mengenai masalah perjanjian. Perjanjian dalam penggunaan teknologi aplikasi terjadi antara kedua belah pihak yang mana salah satu pihak berjanji kepada pihak yang lain untuk melakukan sesuatu. Dimana perjanjian yang terjadi dalam teknologi aplikasi dapat menggunakan dasar Pasal 1313 KUHPerdara sebagai pengaturannya. Kemudian diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara bahwa syarat sahnya suatu perjanjian adalah :

- a. Kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. Suatu pokok persoalan tertentu;
- d. Suatu sebab yang tidak terlarang.

Adapun yang dimaksudkan perjanjian menurut Sudikno Mertokusumo bahwa, perjanjian adalah hubungan hukum antara dua belah pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Dua pihak itu sepakat untuk menentukan peraturan atau kaedah hukum atau hak kewajiban yang mengikat

mereka untuk ditaati dan dijalankan. Kesepakatan itu menimbulkan akibat hukum dan bila kesepakatan dilanggar maka akibat hukumnya si pelanggar dapat dikenakan akibat hukum atau sanksi.<sup>9</sup>

Dalam menjalankan usahanya, hampir semua Badan Usaha Penyedia Akomodasi yang menyediakan jasa penghubung antara Konsumen dan Pelaku Usaha penyedia jasa akomodasi pariwisata melalui teknologi aplikasi memiliki status sebagai badan hukum perseroan terbatas. Tentunya, mereka sudah mengantongi izin usaha sebagai perusahaan teknologi atau piranti lunak sesuai dengan barang dan jasa yang disediakan, yaitu teknologi aplikasi dan penyelenggaraannya.

Operator teknologi aplikasi selaku pelaku usaha penghubung tidak perlu memiliki izin untuk memperdagangkan barang dan jasa yang ia hubungkan melalui teknologi aplikasi. Hal ini mengingat tanggung jawab atas perdagangan barang dan jasa tersebut ada pada produsen Barang dan Jasa. Sebagai ilustrasi, AirBnB tidak perlu memiliki izin usaha perhotelan, namun Akomodasi yang dipesan melalui AirBnb, harus memiliki izin usaha akomodasi.

Permasalahan yang timbul dari inovasi usaha berbasis aplikasi ini mengacu kepada Peraturan Menteri Budaya dan Pariwisata No. 86 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi. Pada peraturan tersebut, bunyi Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Budaya dan Pariwisata nomor 86 Tahun 2010

---

<sup>9</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 1988, hlm. 97

dijelaskan bahwa usaha penyediaan akomodasi yang selanjutnya disebut usaha pariwisata adalah usaha penyediaan pelayanan penginapan untuk wisatawan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya.

Sebagai usaha pariwisata, akomodasi wajib didaftarkan oleh pengusaha sebagai usaha pariwisata. Maksud dari dilakukannya pendaftaran usaha pariwisata tersebut yaitu untuk:

1. Menjamin kepastian hukum (legalitas) dalam menjalankan usaha pariwisata bagi pengusaha; dan
2. Menyediakan sumber informasi bagi semua pihak yang berkepentingan mengenai hal-hal yang tercantum dalam Daftar Usaha Pariwisata.

Akomodasi sebagai usaha pariwisata, wajib dilakukan pendaftaran yang dilakukan oleh pengusaha. Pendaftaran usaha tersebut mencakup pula pelayanan pariwisata lain berupa jasa makanan dan minuman, penyelenggaraan kegiatan dan rekreasi, dan/atau spa yang diselenggarakan oleh pengusaha yang sama di lokasi yang bersangkutan, hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) dan (3) yang berbunyi:

“(2) Pendaftaran usaha pariwisata dilakukan oleh pengusaha.

(3) Pendaftaran yang dilakukan terhadap hotel, bumi perkemahan, persinggahan karavan, vila, dan akomodasi lain mencakup pelayanan pariwisata lain berupa jasa makanan dan minuman, penyelenggaraan kegiatan dan rekreasi, dan/atau spa yang diselenggarakan oleh pengusaha yang sama di lokasi hotel, bumi perkemahan, persinggahan karavan, vila, dan akomodasi lain yang sama serta merupakan fasilitas dari penyediaan akomodasi yang bersangkutan.”

Permohonan pendaftaran usaha penyediaan akomodasi diajukan secara tertulis oleh pengusaha untuk dan atas nama perorangan atau badan usaha, dengan ketentuan sebagai berikut;

1. Pendaftaran usaha Hotel, Bumi Perkemahan, Persinggahan Karavan, Villa, Pondok Wisata dan Akomodasi lain dilakukan terhadap setiap lokasi.
2. Pendaftaran usaha pariwisata ini ditujukan kepada pemerintah daerah setempat sesuai tempat pelaksanaan kegiatan usaha hiburan dan rekreasi.

Kemudian setiap pengusaha baik itu badan hukum atau perorangan melampirkan persyaratan yang harus dilengkapi, antara lain:

1. Akte pendirian perusahaan atau badan usaha bagi yang diselenggarakan oleh Badan Hukum
2. Melampirkan photokopi KTP
3. Melampirkan data pemegang saham (KTP dan NPWP) untuk badan usaha
4. Melampirkan NPWP penanggung jawab badan usaha
5. Melampirkan bukti kepemilikan/sewa /tempat usaha atau sertifikat tanah
6. Melampirkan Izin Undang-Undang Gangguan atau SITU
7. Melampirkan dokumen AMDAL atau UKL-UPL atau SPPL
8. Melampirkan IMB atau Design/Rencana Pembangunan

Setelah permohonan pendaftaran usaha pariwisata dinyatakan atau dianggap lengkap, benar dan absah. Kemudian diterbitkanlah Daftar Usaha Pariwisata dibuat dalam bentuk dokumen tertulis dan/atau dokumen elektronik. Tanda Daftar Usaha Pariwisata adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh Pemerintah

Daerah Kabupaten, Kota atau Propinsi sesuai tempat dan kedudukan usaha pariwisata sebagai bukti bahwa perusahaan telah dapat melaksanakan kegiatan usaha pariwisata

Masalah yang timbul adalah ketika jasa yang dihubungkan badan usaha penghubung melalui teknologi aplikasi tidak memiliki izin usaha. Hal ini timbul di Indonesia dalam penyelenggaraan usaha penginapan, terutama yang melalui teknologi aplikasi seperti *AirBnB* dan *PegiPegi*. Tidak semua penyedia jasa akomodasi memiliki legalitas atau izin sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Budaya dan Pariwisata No. 86 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi.

## **B. Kasus Posisi**

Ada seseorang yang bernama A yang bertempat tinggal di jalan supratman di Kota Malang, dia bermaksud melakukan perjalanan wisata ke kota Bandung dari tanggal 10 Agustus sampai dengan tanggal 17 Agustus, kemudian A menggunakan Aplikasi *AirBnB* di telephone genggamnya, untuk mencari penginapan atau akomodasi di kota Bandung, karena berdasarkan rekomendasi dari teman-temannya yang telah menggunakan aplikasi *AirBnB* penyewaan akomodasi atau penginapan di *AirBnb* lebih murah dibandingkan hotel konvensional. Melalui aplikasi *AirBnB* tersebut A dipandu bagaimana caranya memesan penginapan atau akomodasi beberapa cara pemesanannya yaitu: Cara melakukan pemesanan di *AirBnB* tidak begitu sulit, tinggal membuka browser di

telepon genggam ke *www.airbnb.co.id*. Kemudian memilih properti yang tersedia sesuai tempat tujuan, tanggal serta type yang diinginkan dan kemudian menghubungi pemilik akomodasi/penginapan melalui nomor kontak yang tersedia. Jika properti tersedia dan terjadi kesepakatan dengan pemilik akomodasi/penginapan, maka bisa melakukan pemesanan. Sistem pembayaran yang diterima di *AirBnB* untuk orang yang tinggal di Indonesia ada 3 macam, yaitu melalui Kartu Kredit, Kartu Debit serta Paypal.

Setelah A memesan dan membayar untuk akomodasi yang diinginkan melalui aplikasi *Airbnb* tersebut, kemudian A pada tanggal 10 Agustus tepatnya jam 08.00 wib berangkat menuju tempat akomodasi atau penginapan yang telah dipesannya yang berada di Jalan Jombang Raya No. 12 di kota Bandung. Setelah A sampai pada lokasinya tersebut, A langsung disambut oleh pemilik akomodasi tersebut bernama B, kemudian pada saat mereka berbicara bagaimana soal aturan yang berlaku pada penginapan tersebut yang dituruti dan juga bagaimana keamanan dari penginapan tersebut.

Setelah beberapa hari A menginap di rumah B, A kemudian berjalan-jalan di daerah pekarangan rumah B dan A baru menyadari ternyata rumah B yang dijadikan tempatnya menginap tidak mempunyai petunjuk yang menunjukkan kalau B tersebut melakukan usaha penginapan dan kemudian A bertanya kepada B soal legalitas dan penunjuk usahanya tersebut, kemudian B menjawab kalau B tersebut tidak mempunyai legalitas dan penunjuk tersebut dan usaha penginapan yang dia buat tersebut hanya didaftarkan melalui aplikasi saja yaitu melau

*AirBnb*. Setelah B menjawab pertanyaan A, A langsung berpikir apabila ada pengunjung ingin menginap dengan tidak menggunakan telepon genggam dan menggunakan aplikasi *AirBnB* maka pengunjung tersebut akan mengalami kesulitan dalam mencari rumah B tersebut dan sepengetahuan A ada Peraturan Menteri Budaya Pariwisata No. 86 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi yaitu mensyaratkan bagi setiap usaha baik penginapan maupun lainnya harus memiliki ijin dari pemerintah dan diharuskan menggunakan papan nama usaha penyewaan akomodasi tersebut,

Berdasarkan kasus posisi diatas, dalam penulisan ini Penulis mengambil titik fokus permasalahan yang terjadi di bidang penyedia layanan pemesanan akomodasi melalui aplikasi *AirBnB* dengan judul Legal Memorandum Keabsahan Bidang Usaha Penginapan dalam aplikasi Dunia Maya.

Sebelum penelitian ini penulis mendapatkan berbagai macam tulisan mengenai usaha penyediaan akomodasi/penginapan, sementara yang menggunakan aplikasi teknologi sebagai media usahanya, akan tetapi tidak ada satupun pembahasan yang berkaitan dengan legalitas ataupun izin dari usaha penyediaan akomodasi/penginapan sementara yang menggunakan aplikasi teknologi sebagai media untuk menyewakan akomodasi/penginapannya tersebut.

### C. Permasalahan Hukum

Saat ini, penulis menemukan permasalahan hukum terkait polemik ini, yang harus dicermati oleh Pemerintah dalam menjalankan perannya sebagai Regulator, antara lain:

1. Bagaimana kepastian hukum penyedia jasa penginapan berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata No. 86 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi ?
2. Bagaimana tanggung jawab hukum dari pengusaha pengelola perantara penyedia jasa penginapan terhadap konsumen dikaitkan dengan perlindungan konsumen ?

