

**KAJIAN HUKUM TERHADAP STRATEGI  
PEMERINTAH KOTA TOMOHON DALAM  
PEMBANGUNAN DESTINASI PARIWISATA<sup>1</sup>**

**Oleh : Mariam Merry Rau<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Tipe penelitian ini ialah penelitian hukum normatif. Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data sekunder pada penelitian ini mengandalkan sumber data pribadi (literatur) dan sumber data yang diperoleh dari perpustakaan Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado. Data yang dikumpulkan kemudian diolah menggunakan beberapa bahan hukum yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Analisis data didasarkan pada isi maupun struktur hukum positif yang diperoleh dan dikumpulkan dari bahan hukum primer, serta menemukan dan menganalisis berdasarkan pada isi dari data yang diperoleh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan strategis pembangunan pariwisata kota Tomohon harus dilandaskan pada Undang-Undang Tata Ruang nomor 27 tahun 1997 (untuk Tata ruang) Undang-Undang Kepariwisata nomor 10 tahun 2009 (Destinasi Pariwisata) dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah nomor 23 tahun 1997 (kewenangan daerah). Dengan landasan yuridis tersebut perencanaan strategis mempunyai legalitas dan landasan konstitusional sesuai prinsip Negara hukum dalam UUD 1945. Kelemahan secara yuridis strategi pembangunan pariwisata kota Tomohon yaitu dalam perspektif tata ruang karena strategi tidak mengacu pada masalah utama kota Tomohon yaitu keterbatasan lahan dalam budidaya pertanian bunga sesuai status kota bunga.

Kata kunci: Tomohon, Pariwisata

**A. PENDAHULUAN**

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan pasal 4 menyatakan Kepariwisata bertujuan untuk:

<sup>1</sup> Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Tommy Sumakul, SH, MH; Dr. Cornelius Tangkere, SH, MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, Manado. NIM. 15202108047

meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menghapus kemiskinan, mengatasi pengangguran, melestarikan alam lingkungan dan sumber daya, memajukan kebudayaan, mengangkat citra bangsa, memupuk rasa cinta tanah air, memperkuat jati diri dan kesatuan bangsa dan mempererat persahabatan antar bangsa.

Peraturan Pemerintah nomor 50 tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Nasional (RIPPARNAS) telah menggariskan visi, misi, tujuan, sasaran, arah kebijakan, indikator pencapaian program pembangunan pariwisata nasional hingga 2025. RIPPARNAS mengacu pada empat pilar utama yaitu strategi pembangunan industri pariwisata, destinasi pariwisata, pengembangan pemasaran pariwisata serta pengembangan kelembagaan pariwisata.<sup>3</sup>

Presiden telah menetapkan “Nawa Cita” sebagai program prioritas pembangunan Kabinet Kerja 2015-2019. Pada Kabinet Kerja, sektor kepariwisataan tumbuh menjadi sektor unggulan dengan pertumbuhan tercepat di dunia dan menjadi lokomotif untuk penerimaan devisa Negara, pengembangan usaha, pembangunan infrastruktur, serta penyerapan tenaga kerja. Sektor ini telah memberi kontribusi sebesar 9,5% PDB global.<sup>4</sup>

Dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sulawesi Utara 2016-2021 dengan visi terwujudnya Sulawesi Utara Berdikari Dalam Ekonomi, Berdaulat Dalam Politik, dan Berkepribadian Dalam Budaya dengan misi ke-3 “mewujudkan Sulawesi Utara sebagai destinasi investasi dan pariwisata yang berdaya saing”.<sup>5</sup>

Dengan dasar tersebut pemerintah Kota Tomohon berupaya melaksanakan wewenang dan hak yang diberikan oleh pemerintah pusat. Terobosan – terobosan dalam rangka mensejahterakan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah diberbagai sektor, salah satunya adalah bidang pariwisata.

<sup>3</sup> Biro Perencanaan dan Keuangan Sekretariat Kementerian Pariwisata LAKIP Kemenpar tahun 2015

<sup>4</sup> H. Asnawi Bahar, *The Beauty of Indonesia Tourism*, Pusat Informasi Data Investasi Indonesia, Jakarta Selatan, 2016, hlm. 6

<sup>5</sup> Anonim, *Op.cit*, hlm. 18

Pariwisata merupakan industri jasa yang merupakan barometer dalam pertumbuhan ekonomi khususnya dalam menciptakan pembangunan yang berkelanjutan.<sup>6</sup> Kepariwisata di Kota Tomohon memiliki berbagai potensi wisata yang beragam dan dapat dijadikan unggulan wisata sebagai tujuan wisata yang dapat diperkenalkan baik kepada wisatawan domestik maupun wisatawan mancanegara.

Industri pariwisata dapat mengurangi tingkat kemiskinan karena karakteristiknya yang khas sebagai berikut:

1. Konsumennya datang ke tempat tujuan sehingga membuka peluang bagi penduduk lokal untuk memasarkan berbagai komoditi dan pelayanan;
2. Membuka peluang bagi upaya diversifikasi ekonomi lokal yang dapat menyentuh kawasan – kawasan marginal;
3. Membuka peluang bagi usaha – usaha ekonomi padat karya berskala kecil dan menengah yang terjangkau oleh kaum miskin; dan,
4. Tidak hanya tergantung pada modal, akan tetapi juga tergantung pada modal budaya dan modal alam yang seringkali merupakan asset yang dimiliki oleh kaum miskin.<sup>7</sup>

## B. RUMUSAN MASALAH

1. Apakah landasan Hukum yang menjadi dasar strategi pemerintah Daerah dalam pembangunan pariwisata di Kota Tomohon ?
2. Bagaimana implementasi Strategi Pembangunan terhadap destinasi kepariwisataan di Kota Tomohon?

## C. TUJUAN PENELITIAN

- a. Untuk menganalisa/mengkaji strategi pemerintah dalam pembangunan pariwisata di Kota Tomohon .
- b. Untuk menganalisis implementasi Strategi kepariwisataan dalam pelaksanaan pembangunan di Kota Tomohon.

## D. METODOLOGI PENELITIAN

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini ialah penelitian hukum normatif. Menurut Siejono Soekanto dan Sri Mamudji, pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder.<sup>8</sup>

### 2. Pendekatan Penelitian

Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), sebagai berikut:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan berdasarkan pada konsep-konsep, pengertian-pengertian, asas-asas, teori-teori, dan teori-teori hukum, sehingga melalui pendekatan konseptual, perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dari pandangan para sarjana ataupun doktrin-doktrin, konsep hukum dapat juga ditemukan dalam Undang-Undang.<sup>9</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

Sumber data sekunder pada penelitian ini mengandalkan sumber data pribadi (literatur) dan sumber data yang diperoleh dari Perpustakaan Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado.

Data yang dikumpulkan kemudian diolah menggunakan beberapa bahan hukum yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, masing-masing sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum utama yang diperoleh dan dikumpulkan dari peraturan perundang-undangan seperti di dalam ketentuan-ketentuan tentang Undang-Undang Republik Indonesia nomor 10 tahun 2009

<sup>6</sup> H. Asnawi Bahar, *Op.cit*, hlm. V

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 36

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 24.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 138

tentang Kepariwisata, Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Peraturan Pemerintah nomor 50 tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Nasional (RIPPARNAS).

2. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini dikumpulkan dari berbagai buku literatur yang relevan dengan penelitian ini.
3. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan arti atau makna kata dari kalimat tertentu pada bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier ini diperoleh dan dikumpulkan dari kamus atau ensiklopedia.

#### **4. Analisis Data**

Analisis data didasarkan pada isi maupun struktur hukum positif yang diperoleh dan dikumpulkan dari bahan hukum primer, serta menemukan dan menganalisis berdasarkan pada isi dari data yang diperoleh serta disajikan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara substansi berkaitan erat dengan data yang diperoleh

#### **E. HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **1. Landasan Hukum Strategi Pemerintah Kota Tomohon Dalam Pengembangan Pariwisata**

Dasar hukum dalam pembuatan strategi pembangunan pariwisata kota Tomohon bertumpu pada aturan-aturan yang terkait dengan kewenangan pembuatan strategi pembangunan. Aturan-aturan yang terkait harus menjadi dasar dalam pembuatan strategi perencanaan dan strategi pembangunan pariwisata yaitu aturan-aturan yang sangat terkait agar memenuhi landasan yuridis perencanaan. Aturan-aturan yang terkait yaitu Undang Undang No 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dasar pembuatan rencana strategis adalah kewenangan pemerintah termasuk Pemerintah Daerah yang secara konstitusional telah diatur dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi :

Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan, ayat (2); Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, ayat (3) menyebutkan ; Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, ayat (4), Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional dan ayat (5); Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Ketentuan tersebut memberikan "hak penguasaan kepada Negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada Negara untuk menggunakan sebesar-besarnya ruang bagi kemakmuran rakyat." Kalimat tersebut mengandung makna, Negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki. Untuk dapat mewujudkan tujuan Negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti Negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tersebut .

Peraturan yang penting bagi perencanaan kota yang disahkan pada tahun 1926 adalah Bijblad, di mana peraturan ini yang menjadi dasar kegiatan perencanaan kota sebelum perang kemerdekaan. Kemudian dilanjutkan pada tahun 1933, kongres desentralisasi di Indonesia meminta pemerintahan Hindia Belanda untuk memusatkan persiapan peraturan perencanaan kota tingkat pusat. Menyusul permintaan ini, dibentuklah suatu Panitia Perencanaan Kota pada tahun 1934 untuk menyiapkan peraturan perencanaan kota sebagai pengganti Bijblad. RUU ini mencakup ketentuan-ketentuan antara lain tahapan pembangunan, pembiayaan pembangunan, peraturan bangunan, dan peremajaan kota. Setelah melalui proses yang panjang, akhirnya Indonesia menyusun Undang-undang

Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yang akhirnya undang-undang tersebut disahkan dan berlaku. Ketentuan mengenai penataan ruang mengalami perubahan yang ditandai dengan digantikannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, menjadi Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Untuk menetapkan apakah sesuatu konsentrasi permukiman itu sudah dapat dikategorikan sebagai kota atau belum, maka perlu ada kriteria yang jelas untuk membedakannya.

Menteri Pekerjaan Umum mengeluarkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 640/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota, dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) adalah suatu rencana pemanfaatan ruang kota, yang berisikan rencana pembangunan kota yang terkait dengan ruang, sehingga tercapai tata ruang kota yang dituju dalam kurun waktu tertentu dimasa yang akan datang. Rencana program pembangunan kota disusun untuk 20 tahun ke depan dan dibagi dalam tahapan lima tahunan.

Dalam hal ini, harus dipadukan pendekatan sektoral dan pendekatan regional (ruang), sesuai dengan keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 64/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota. Selanjutnya, sesuai dengan keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 64/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota, Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK).

Pengertian tanah menurut pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). "tanah adalah permukaan bumi atau kulit bumi". Selanjutnya pasal 4 ayat (2) menjelaskan pengertian hak atas tanah, yang menyatakan : "Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan tanah sampai batas-batas tertentu meliputi tubuh bumi, air, dan ruang angkasa di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah". Hal ini, dipertegas kembali dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa

"semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum angka II (4) dikemukakan, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan digunakan (atau tidak digunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apabila kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah atau lahan harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai dan juga bagi masyarakat dan negara. Pasal 16 UUPA mewajibkan pemerintah untuk menyusun rancangan umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai macam keperluan pembangunan. Dalam UUPA sendiri tidak ada penegasan arti dari persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah tersebut. Namun, nampak dari tujuan dari setiap rencana itu tidak lain adalah untuk mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yakni untuk kemakmuran rakyat.

Rencana umum peruntukan tanah harus sepenuhnya didasarkan pada kondisi objektif tanah dan keadaan lingkungan, oleh karena itu rencana umum peruntukan tanah di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota seharusnya memiliki kesamaan. Rencana umum persediaan tanah adalah suatu usaha pemenuhan kebutuhan tanah untuk berbagai pembangunan, yang dikaitkan dengan rencana umum peruntukan tanah. Persediaan tanah untuk pembangunan yang baik adalah persediaan tanah yang didasarkan pada kondisi obyektif fisik tanah.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dapat dirumuskan bahwa yang di maksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan pengadaan tanah dalam konteks ini adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara pelepasan hak atas tanah.

Kaitannya antara pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan rencana tata ruang

disebutkan, bahwa pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasarkan pada Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya penge-lolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perkembangan situasi dan kondisi nasional dan internasional menuntut penegakan prinsip keter-paduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila. Untuk memperkuat Ketahanan Nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah. Keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya mening-katkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan.

## 2. Implementasi Strategi Terhadap Destinasi Pariwisata Kota Tomohon

Implementasi perencanaan strategis pemerintah kota Tomohon dibidang pariwisata sangat jelas terlihat diadakannya pengembangan kota Tomohon sebagai Kota Bunga (City Of Flower). Dengan demikian maka Kota Tomohon secara spesifik mempunyai keunggulan dalam pengembangan pariwisata yang secara keseluruhan dapat berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Tomohon mempunyai potensi pariwisata sejarah maupun budaya yang unik dan original terutama kedudukannya yang sentral di Minahasa. Potensi wisata alam dan budaya Kota Tomohon telah dikenal bersama sama dengan sejarah Minahasa Catatan etnografis karya pendeta N. Graafland tertanggal 14 Januari 1864 yang ditulis dari atas kapal *Queen Elizabeth*. Catatan ini menceritakan mengenai sebuah negeri yang bernama Tomohon yang dikunjunginya pada tahun 1850. Selanjutnya, dengan letak geografis yang strategis yang menghubungkan berbagai daerah di Sulawesi Utara, Tomohon, kemudian menjadi daerah transit dan perdagangan sehingga perekonomian penduduk mulai tumbuh dengan pesat dan juga memunculkan pusat-pusat kebudayaan masyarakat yang kemudian menjadi peninggalan sejarah dan daerah-daerah wisata yang sampai kini masih bisa dilihat.

Tomohon awalnya merupakan bagian dari wilayah pemerintahan Kabupaten Minahasa, akan tetapi pada awal dekade 2000-an, isu pemekaran daerah mulai berkembang di tengah-tengah masyarakat Tomohon yang pada saat itu berbentuk kecamatan. Dengan adanya reformasi pemerintahan yang memunculkan kebijakan otonomi daerah, maka tuntutan tersebut kemudian dapat tercapai, Kota Tomohon kemudian terbentuk melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2003 bersama-sama dengan pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan. Dengan adanya Undang-undang tersebut maka Kota Tomohon resmi berdiri sebagai daerah otonom yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Pemberlakuan otonomi daerah sejak Undang-undang Pemerintah Daerah. No. 22 Tahun 1999 kemudian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan kemudian dibbaharui dengan Undang

Undang No 23 Tahun 2014 semakin menegaskan tentang pembagian kewenangan di mana kewenangan daerah semakin besar untuk mengatur dan mengendalikan ekonomi Pemerintahan khususnya pariwisata. Berdasarkan kewenangan daerah yang bersifat konkuren maka Pemerintah Daerah termasuk Kota Tomohon diberikan kewenangan membuat perencanaan strategis dalam pengelolaan sumberdaya alam dan potensi lainnya., kewenangan tersebut secara langsung berimplikasi pada manajemen pembangunan daerah, dan kebijakan ekonomi lokal dan regional terutama sektor Pariwisata .

Pemberlakuan Tomohon sebagai kota yang otonom di Sulawesi Utara sangat berdampak pada kewenangan daerah dalam memacu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan aktivitas pengelolaan sumber daya alam dan pariwisata. Menurut Martani Huseini terdapat tiga perubahan pokok yang mendasar yaitu perubahan kewenangan pengelolaan sumber daya alam, perubahan kewenangan pengelolaan sumber-sumber keuangan (pajak dan Retribusi), serta perubahan alokasi anggaran dari pusat ke daerah.<sup>10</sup> Perencanaan strategis tingkat kabupaten kota terjadi sebagai akibat pengaruh perubahan pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi ke desentralisasi. Dengan adanya investasi diharapkan pengelolaan sumber daya alam dan potensi daerah akan maksimal memberikan manfaat bagi masyarakat. Karena pada prinsipnya penanaman modal berfungsi sebagai katalisator dalam memacu akselerasi pertumbuhan ekonomi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>11</sup> Perencanaan strategis di bidang Pariwisata diharapkan berpengaruh pada peningkatan pendapatan daerah yang merupakan faktor pendorong laju pertumbuhan ekonomi lokal dan secara langsung berpengaruh pertumbuhan ekonomi nasional.<sup>12</sup>

Perencanaan yang strategis sangat penting dalam menopang laju pertumbuhan ekonomi

---

<sup>10</sup> Martani Huseini, *Potensi Daerah di Era Otonomi dalam Peluang dan Tantangan Otonomi Daerah*, yang disusun oleh Nur Rif'ah Masykur. PT. Permata Artistika Kreasi, 2001. hlm. 45.

<sup>11</sup> Subandio, M.M, *Sistem Ekonomi Indonesia*, Penerbit, Alfabeta, Jakarta, 2005, hlm. 82.

<sup>12</sup> Ihingan, M.L, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. PT. Raja Grafindo, Persada Jakarta, 1999, hlm. 59.

daerah, karena dengan masuknya investasi pengelolaan sumberdaya alam akan lebih maksimal. Berdasarkan kewenangan itulah maka pemerintah daerah harus mampu membuat kebijakan-kebijakan dalam pengendalian investasi agar investasi akan menjadi bermanfaat dalam menopang pertumbuhan ekonomi daerah. Pemerintah daerah harus meningkatkan dan mengembangkan kemampuan di bidang manajemen pengelolaan investasi.,ditujang dengan pengembangan kemampuan kelembagaan organisasi-organisasi di daerah itu sendiri<sup>13</sup> Dengan pemberian kewenang pembuatan rencana strategis termasuk Pariwisata kepada daerah maka diharapkan akan terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Dari sudut pandang ekonomi, otonomi daerah harus benar-benar bermanfaat jika diarahkan pada optimalisasi *net benefit* yang akan di terima oleh masyarakat, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang .Disisi yang lain dengan keberhasilan investasi akan membawa dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan daya saing daerah.:

Dengan melihat dampak positif dari perencanaan strategis pembangunan pariwisata di kota Tomohon maka aspek yang terpenting yang harus diperkuat yaitu aspek yuridis. Perencanaan strategis tersebut harus didukung oleh regulasi tingkat daerah yang responsive terhadap kebutuhan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi. Perencanaan strategis tidak efektifPersoalan tersebut terjadi disebabkan regulasi yang dibuat oleh Pemda yang tidak responsive terhadap kebutuhan pembangunan ekonomi lokal. Aspek lain menyangkut tidak maksimalnya daerah menjalankan kewenangan dalam pembuatan kebijakan-kebijakan ekonomi yang produktif dan antisipatif terhadap tuntutan pasar. Kewenangan daerah menurut Prajudi Atmosudirdjo harus dibedakan antara wewenang (*competence, bevoegdheid*) dan kewenangan (*authority, gezag*). Yang dimaksud kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan

---

<sup>13</sup> Suherman, 2001. *Hukum Ekonomi Dalam Dinamika*. Bina Cipta, Jakarta. hal. 32

eksekutif/administratif. Selanjutnya, dikatakan kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan tertentu yang bulat). Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbovoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri. Dalam negara hukum, adanya wewenang pemerintahan karena diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam kaitan itu menurut Hadjon (wewenang pemerintahan dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga wewenang dalam konsep hukum publik akan selalu berkaitan dengan kekuasaan.<sup>14</sup>

Dengan adanya hak mengatur urusan pemerintahan sendiri, maka Kota Tomohon kemudian mulai mencari potensi-potensi apa saja yang dimiliki oleh daerahnya serta hal-hal apa saja yang bisa dikembangkan dari daerahnya, sehingga dengan adanya pengembangan potensi lokal ini dapat meningkatkan pendapatan daerah secara tajam yang pada akhirnya dapat menghidupi masyarakatnya sendiri secara mandiri, dan tidak bergantung pada bantuan dana dari pemerintah pusat.

Kota Tomohon dengan luas 147,11 km<sup>2</sup> hanya lebih luas dari Kota Kotamobagu yang memiliki luas 48,91 km<sup>2</sup>. Keadaan ini memaksa Pemerintah Daerah untuk berpikir lebih keras dan kreatif untuk mencari potensi apa saja yang bisa dikembangkan untuk menjadi sektor andalan Kota Tomohon yang dapat meningkatkan pendapatan daerah.

Dampak dari strategi pembangunan Pariwisata Kota Tomohon sangat penting dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi kota yang mengalami peningkatan jumlah penduduk. Adapun data kepadatan penduduk di Provinsi Sulawesi Utara yang disusun oleh EPS Provinsi Sulawesi Utara dan dimuat pada

laporan Sulawesi Utara dalam angka 2014 sebagai berikut:

Kabupaten/Kota	Penduduk	Luas (Km <sup>2</sup> )	Kepadatan (per Km <sup>2</sup> )
<b>Kabupaten</b>			
1. Bolaang Mongondow	224.400	3.021,60	74,26
2. Minahasa	319.945	1.188,69	269,16
3. Kepulauan Sangihe	129.008	597,13	216,05
4. Kepulauan Talaud	85.984	1.014,74	84,74
5. Minahasa Selatan	200.072	1.478,47	135,32
6. Minahasa Utara	196.842	985,24	199,79
7. Bolaang Mongondow Utara	71.570	1.935,53	36,98
8. Kepulauan Sitaro	64.744	218,18	296,75
9. Minahasa Tenggara	102.226	709,28	144,13
10. Bolaang Mongondow Selatan	59.908	1.798,29	33,31
11. Bolaang Mongondow Timur	66.677	904,16	73,74
<b>Kota</b>			
1. Manado	419.596	166,87	2.514,51
2. Bitung	198.257	330,17	600,47
3. Tomohon	95.157	147,11	646,84
4. Kotamobagu	109.141	48,91	2.231,47

Dari data tersebut maka dapat dilihat dengan jelas bahwa kepadatan penduduk Kota Tomohon menduduki posisi ketiga atas sebagai daerah dengan kepadatan penduduk tertinggi. Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa keterbatasan ruang yang ada di Kota Tomohon harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk mencapai Kota Tomohon yang mandiri dan sejahtera.

Strategi Pengembangan Pariwisata Kota Tomohon berdampak efektif pada pengembangan potensi Pariwisata Kota Tomohon potensi pariwisata tersebut merupakan dasar pembuatan strategi rencana pembangunan ekonomi Kota. Pemerintah Kota Tomohon kemudian menetapkan wisata sebagai sektor andalan yang harus dikembangkan.

Dengan memilih pariwisata sebagai sektor andalannya, Tomohon kemudian harus memilih objek untuk dijadikan ikon wisata. Maka dengan adanya sektor agribisnis yang sedang berkembang, bunga kemudian dipilih sebagai objek yang akan merepresentasikan keadaan

<sup>14</sup> Jeddawi, 2005. *Investasi di dalam era Otonomi Daerah Problematika dan Tantangannya*. CV. Gramedia. Jakarta. Hal. 30.

wisata di kota Tomohon. Secara filosofis bunga dianggap sebagai keindahan alam yang bisa membawa kita pada perasaan halus dan suci bersih, sehingga ia sering dipakai untuk mengekspresikan perasaan sayang, gembira, bersyukur, juga dukacita.<sup>2</sup> Maka ini sesuai dengan keadaan Kota Tomohon yang menjunjung tinggi nilai-nilai religi dan persaudaraan serta sesuai dengan kondisi alam Kota Tomohon yang ditumbuhi banyak bunga.”

Dampak dari strategi pengembangan pariwisata kota Tomohon terlihat dalam statistik perkembangan ekonomi kota. Berdasarkan statistik daerah Kota Tomohon 2014 yang dikeluarkan BPS Kota Tomohon, pada tahun 2013 Kota Tomohon memiliki temperatur udara rata-rata tahunan 22,83°C dengan temperatur minimum 18,9°C dan temperatur maksimum mencapai 28,3° C. Kelembaban udara selama tahun 2013 tercatat rata-rata mencapai 89,67%, dan secara geografis memiliki 1 kelurahan lembah, 18 kelurahan lereng, dan 25 kelurahan daratan. Hal ini menjadikan Tomohon sebagai daerah ideal tempat bertumbuhnya bermacam bunga, hal ini semakin diperkuat dengan keadaan tanah yang subur karena diapit oleh dua gunung berapi yaitu gunung Lokon dan gunung Mahawu.

Dengan dipilihnya bunga sebagai simbol pariwisata Kota Tomohon, akan mempermudah Pemerintah Kota Tomohon dalam menyelenggarakan promosi pariwisata yang ada, salah satu cara yang ditempuh selama ini oleh Pemerintah Daerah Kota Tomohon adalah dengan melaksanakan suatu acara yang mengusung tema bunga yang dikenal dengan Festival Bunga Tomohon atau *Tomohon Flower Festival*. Kegiatan ini merupakan rangkaian bermacam acara yang kesemuanya bertemakan bunga dan berpuncak pada parade mobil biasa atau dikenal dengan *Tournament of Flower* (TOF) dimana seluruh hiasannya menggunakan bunga. Kegiatan ini pertama kali dilaksanakan pada tahun 2007 akan tetapi hanya bersifat lokal, pada saat itu pesertanya hanya dari desa dan kelurahan, instansi pemerintah, dan instansi swasta yang ada di Kota Tomohon.

Dalam rangka meningkatkan skala pelaksanaannya hingga mencapai taraf provinsi bahkan nasional, maka pada Tahun 2008 Pemerintah Kota Tomohon kemudian membentuk suatu Peraturan Daerah yang mengatur penyelenggaraan TFF termasuk di dalamnya mengatur mengenai susunan kepanitiaan, jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan serta waktu penyelenggaraannya sehingga akan menjamin kepastian hukum penyelenggaraan TFF. Dengan adanya Perda ini maka diharapkan pelaksanaan TFF yang dilaksanakan setiap 2 tahun sekali akan berjalan dengan baik dan lancar sehingga dapat mengangkat citra pariwisata Tomohon di tingkat Nasional.

Dampak positif diaturnya Peraturan Daerah Kota Tomohon tentang *Tomohon International Flower Festival* (TIFF) ini adalah keberhasilan penyelenggaraan TFF pada Tahun 2008, 2010, 2012, 2014. Dimana di setiap penyelenggaraannya, peserta parade bunga atau TOF semakin bertambah bahkan sampai ada peserta dari Negara lain yang ikut memeriahkan acara ini.

## F. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Perencanaan strategis pembangunan pariwisata Kota Tomohon harus dilandaskan pada Undang-Undang Tata Ruang nomor 27 tahun 1997 (untuk Tata ruang) Undang-Undang Kepariwisata nomor 10 tahun 2009 (Destinasi Pariwisata) dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah nomor 23 1997 (Kewenangan Daerah). Dengan landasan yuridis tersebut perencanaan strategis mempunyai legalitas dan landasan konstitusional sesuai prinsip Negara hukum dalam UUD 1945. Kelemahan secara yuridis strategi pembangunan pariwisata Kota Tomohon yaitu dalam perspektif tata ruang karena strategi tidak mengacu pada masalah utama Kota Tomohon yaitu keterbatasan lahan dalam budidaya pertanian bunga sesuai status kota bunga.
2. Dampak dari perencanaan strategi pembangunan pariwisata Kota Tomohon terlihat dalam pertumbuhan ekonomi akibat dari diadakannya TIFF (Tomohon International Flowers Festival) dan serta

<sup>2</sup> Diambil dari <http://ngasih.com/2014/09/20/filosofi-bunga-sebagai-simbol-kehidupan-berbudaya/>

peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dampak tersebut belum berkesinambungan karena masih bersifat jangka pendek karena iven terbesar dikota ini harus didukung oleh iven-iven kepariwisataan dan kemasyarakatan lainnya yang secara tetap dan berkesinambungan. Untuk dampak kedepan harusnya perencanaan memperhatikan daya dukung lingkungan terkait dengan keterbatasan lahan Kota Tomohon dalam pengembangan budidaya Bunga sebagai Kota Bunga dengan kajian yang tepat dan berkesinambungan maka perencanaan strategis akan bermanfaat bagi masyarakat Kota Tomohon .

## B. SARAN

1. Dalam perencanaan strategis Kota Tomohon aspek yang paling mendasar yaitu legalitas dan pengakuan masyarakat. Untuk tercapainya legalitas maka peraturan daerah yang spesifik yaitu rencana pembangunan pariwisata Kota Tomohon harus dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah dan DPRD ditaati oleh seluruh masyarakat
2. Perlu keterpaduan dalam strategi pengembangan kepariwisataan Kota Tomohon dengan perencanaan tata ruang yang bersifat jangka panjang dan berkesinambungan mengingat masalah utama Kota Tomohon yaitu keterbatasan Lahan dalam budidaya Kota Bunga mengingat andalan utama adalah Bunga. Perencanaan strategis harus melibatkan seluruh komponen masyarakat agar perencanaan yang dibuat tidak menimbulkan masalah dikemudian hari.
3. Perlu dilaksanakan iven-iven wisata yang bertemakan bunga secara rutin setiap tahun pertriwulan sehingga petani bunga dapat menanam bunga secara rutin yang nantinya akan menguntungkan petani bunga, juga akan terlihat kota bunga yang sebenarnya.
4. Pandangan bahwa TIFF hanya iven seremonial tahun biasa merupakan hal yang harus diubah, sehingga kegiatan pelestarian & pemanfaatan bunga tidak hanya dilakukan dalam waktu-waktu yang

telah ditentukan tetapi harus dilaksanakan setiap waktu guna mendukung promosi pariwisata yang dilakukan oleh pemerintah kota

5. Karena kegiatan TIFF merupakan kegiatan berskala besar maka perlu untuk mengatur pembiayaan kegiatan, terutama biaya untuk promosi sehingga akan banyak peserta yang tertarik dan mau mengikuti kegiatan ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Tomohon Tahun 2016-2021*.
- S. H. Sarundajang, *Babak Baru Sistim Pemerintahan*, Jakarta, Kata Hasta Pustaka, 2012.
- H. Asnawi Bahar, *The Beauty of Indonesia Tourism*, Pusat Informasi Data Investasi Indonesia, Jakarta Selatan, 2016.
- Basuki Antariksa, *Kebijakan Pembangunan Kepariwisataan*, Intrans Publishing, Malang, 2016.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93
- Martani Huseini, *Potensi Daerah di Era Otonomi dalam Peluang dan Tantangan Otonomi Daerah*, yang disusun oleh Nur Rif'ah Masykur. PT. Permata Artistika Kreasi, 2001.
- Subandio, M.M, *Sistem Ekonomi Indonesia*, Penerbit, Alfabeta, Jakarta, 2005.
- Ihingan, M.L, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. PT. Raja Grafindo, Persada Jakarta, 1999.
- Suherman, 2001. *Hukum Ekonomi Dalam Dinamika*. Bina Cipta, Jakarta.
- Jeddawi, 2005. *Investasi di dalam era Otonomi Daerah Problematika dan Tantangannya*. CV. Gramedia. Jakarta.