

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
KEGIATAN PENANAMAN MODAL PADA
SEKTOR PARIWISATA DI KABUPATEN
MINAHASA UTARA¹**

Oleh : Jelly. N. Sendow²

ABSTRAK

Sama seperti kota-kota dan daerah-daerah lain di Indonesia, Minahasa Utara yang merupakan salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Utara juga memiliki berbagai potensi wisata yang dapat dijadikan andalan dalam meningkatkan pendapatan daerah serta menunjang sektor pembangunan tidak hanya bagi masyarakat namun juga pemerintah daerah setempat. Membangun sektor pariwisata sudah barang tentu tidak semudah membalik telapak tangan. Contohnya dalam penyediaan sarana dan pra sarana seperti pembuatan jalan, jembatan, bandar udara, pelabuhan, pembangkit listrik hingga ke penyediaan sarana penunjang lain seperti rumah sakit, hotel, tempat hiburan dan sebagainya. Seperti yang telah diatur dalam pasal 33 UUD 1945 di mana dalam menyediakan sarana dan pra sarana untuk kepentingan umum dilakukan oleh negara. Namun demikian ada juga beberapa pekerjaan sarana umum yang pelaksanaannya diserahkan ke pihak swasta dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan atau ketentuan-ketentuan yang berlaku. Adapun usaha-usaha jasa pariwisata yang kemudian dikenal dengan nama *tourist business* penyediaannya membutuhkan alokasi-alokasi sumber. Hal inilah yang pada akhirnya menjadi dasar eksistensi investasi dalam sektor pariwisata. Usaha jasa pariwisata di daerah ini sangat tergantung kepada kebijakan pemerintah daerah dalam menerapkan Undang-undang Kepariwisata Nomor 9 Tahun 1990 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Mengingat investasi pariwisata perlu dilindungi oleh pemerintah daerah untuk maju dan berkembang maka berdasarkan hal tersebut penelitian ini dilakukan dengan terfokus pada pemecahan masalah tentang pengembangan investasi

pariwisata berdasarkan hukum investasi begitu juga usaha-usaha dalam menangani kendala investasi pariwisata oleh Pemkab Minahasa Utara. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif didapat hasil bahwa investasi pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara belum berkembang walaupun kegiatan pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara berkembang pesat. Letak penyebabnya yaitu belum maksimal fungsi pemerintah daerah dalam pengaturan investasi pariwisata. Sebagai saran diperlukan keseriusan pemerintah daerah dalam membuat aturan-aturan sebagai payung hukum dalam pengembangan investasi pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara.

Kata kunci : perlindungan hukum, pariwisata, investasi

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Potensi pariwisata merupakan andalan dari suatu daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam kepariwisataan. Di samping sebagai objek wisata terdapat juga nilai ekonomi yaitu usaha kepariwisataan yang melekat pada setiap objek pariwisata. Sebagai suatu aktifitas, kepariwisataan menciptakan permintaan-permintaan terhadap barang dan jasa pelayanan. Dalam UU No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata khususnya pasal 7, 9, 16 dan 23 tentang usaha jasa pariwisata, perusahaan obyek dan daya tarik wisata, usaha sarana pariwisata. Usaha-usaha tersebut, terkait dengan kepariwisataan seperti yang telah diuraikan sebelumnya merupakan usaha-usaha yang kemudian dikenal dengan nama *tourist business*. Karena sifat bisnis pariwisata maka aspek hukum yang melekat pada kegiatan kepariwisataan yaitu investasi sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 25 tahun 2007 tentang penanaman modal.

Investasi pariwisata sudah menjadi kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 25 tahun 2007 pasal 30 di mana daerah diberi kewenangan untuk menjamin kepastian dan keamanan dalam berinvestasi termasuk investasi pariwisata dengan diterbitkannya undang-undang nomor 23 tahun 2014 semakin mempertegas bahwa pengelolaan investasi pariwisata sudah menjadi

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH; Dr. Jemmy Sondakh, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat

kewenangan daerah yang disebut kewenangan kongkuren. Salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Utara yakni Kabupaten Minahasa Utara juga memiliki beberapa tempat dan obyek wisata yang dapat menjadi alternatif tujuan wisata karena memiliki tempat-tempat yang tak kalah menarik lainnya untuk dikunjungi.

Keanekaragaman wisata yang dimiliki oleh daerah tentunya berdampak pula pada kegiatan penyediaan barang dan jasa pelayanan di bidang pariwisata. Semua ini tentu membutuhkan perhatian khusus dan peran serta yang berasal dari seluruh elemen baik pemerintah, swasta dan pihak-pihak terkait lainnya guna menggerakkan roda ekonomi khususnya di sektor industri pariwisata. Berbagai macam sarana serta pra sarana wisata telah dan terus dibangun guna menunjang aktifitas dan kegiatan pada sektor tersebut.

Dengan demikian masalah yang paling penting yaitu bagaimana kewenangan daerah dalam mengoptimalkan kenyamanan dan keamanan berinvestasi di sektor pariwisata terutama terkait dengan sistem penjaminan bagi pihak investor yang berinvestasi asing (PMA) maupun investor lokal terutama investor kelas menengah ke bawah yang melakukan kegiatan jasa pariwisata baik warung, penginapan kecil, travel, penjualan cendera mata, jasa fasilitas penginapan dan berbagai usaha lainnya.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana penerapan pengaturan hukum investasi dalam sektor industri pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara ?
2. Bagaimana penanganan permasalahan yang ada dalam penerapan aspek hukum investasi di era otonomi daerah pada sektor pariwisata di Minahasa Utara ?

PEMBAHASAN

Pengertian Hukum Investasi Pariwisata

Secara hukum, pembangunan perindustrian terutama yang terkait dengan cabang industri yang strategis dan penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Oleh karenanya, pemerintah berwenang melakukan pengaturan, pembinaan dan pengembangan bidang usaha

industri dalam rangka memperkuat struktur industri nasional.

Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1986, kewenangan dimaksud menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam hal ini Presiden yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh Menteri Perindustrian, Menteri ESDM, Menteri Pertanian dan Menteri Kesehatan sesuai dengan kewenangan bidang teknis masing-masing. Dalam kewenangan dimaksud, termasuk kewenangan pemberian ijin usaha industri seperti diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1987 tentang Penyederhanaan Pemberian Ijin Usaha Industri. Dalam rangka penanaman modal (investasi), maka kewenangan tadi tidak dapat dilepaskan dari pengaturan Undang-Undang Penanaman Modal, dan oleh karenanya akan terkait dengan BKPM.

Pada level pemerintah daerah, maka menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, bidang industri merupakan urusan pemerintahan yang dikualifikasi sebagai urusan pilihan. Artinya bahwa secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan, yang ditetapkan oleh daerah itu sendiri sesuai dengan prioritas unggulan pembangunan daerah yang telah ada (*core competence*).

Dalam perumusan suatu kebijakan hukum investasi beberapa aspek dasar yang harus dicermati adalah :

1. Sistem ekonomi yang dianut sebagaimana yang telah ditetapkan dalam UUD atau Konstitusi,
2. Prinsip atau asas, dan hukum internasional yang berkaitan dengan investasi yang disepakati dalam berbagai konvensi serta perjanjian internasional,
3. Dasar teori yang dipilih sebagai landasan konsep kebijakan yang bersumber pada teori-teori hukum investasi yaitu teori-teori ekonomi pembangunan dan teori-teori hukum investasi tentang perusahaan trans nasional yang berkaitan dengan investasi.

Bidang-bidang hukum yang terjalin dalam sistem hukum investasi adalah sebagai berikut :

- a. Hukum Perizinan,
- b. Hukum Korporasi,
- c. Hukum Pembiayaan Perusahaan,

- d. Hukum Tanah,
- e. Hukum Perburuhan,
- f. Hukum Penanaman Modal Asing,
- g. Hukum Penanaman Modal Dalam Negeri,
- h. Hukum Internasional (Publik dan Privat),
- i. Hukum Perjanjian,
- j. Hukum Lalu-Lintas Devisa,
- k. Hukum Pasar Modal,
- l. Hukum Lingkungan,
- m. Hukum Persaingan,
- n. Bidang Hukum Obyek Investasi, dan lain-lain

Aspek yang paling menonjol dalam sistem hukum investasi sesungguhnya adalah perijinan. Hal ini bertumpu pada pemikiran bahwa suatu investasi senantiasa meliputi alokasi dan eksplorasi yang dapat bersentuhan dengan kedaulatan ekonomi, politik dan sosial. Agar tidak berubah wujud menjadi eksploitasi, dibutuhkan suatu instrumen yaitu ijin.

Fungsi utama ijin dalam investasi berkisar pada penetapan apakah suatu rencana investasi boleh dilakukan atau sebaliknya. Dari aspek itulah nasib investasi ditentukan. Oleh karena itu pelaksanaan investasi harus memperoleh legalitas baik berdasarkan undang-undang maupun dasar-dasar yang timbul dari kesepakatan-kesepakatan melalui perjanjian. Oleh sebab itu aspek perijinan menempatkan hukum investasi itu sebagai bagian dari hukum perijinan yang mengarah pada pemahaman tentang kewenangan memberikan atau menolak.

Terkait dengan fungsi itu pula, ijin investasi bukanlah anugerah yang turun secara serta-merta melainkan semata-mata pemberian yang didasarkan pada suatu pertimbangan penilaian. Pemberian ijin didasarkan atas permohonan dengan memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan. Atas dasar pemikiran tersebut, sistem hukum investasi dapat dipilah menjadi 2 (dua) bagian yakni aspek perijinan dan aspek persyaratan. Aspek kedua yakni aspek persyaratan inilah yang berkaitan dengan berbagai bidang hukum. Unsur-unsur korporasi, permodalan, obyek, status investor, perburuhan, lokasi dan hak-hak atas tanah dapat dipandang sebagai aspek persyaratan investasi. Keputusan mengenai perijinan digantungkan kepada aspek persyaratan.

Berdasarkan hukum investasi para investor menuangkan rancangan dan analisisnya

mengenai bidang yang akan digarap dengan modal serta cara apa investasi dilakukan, di mana akan dilaksanakan, kualifikasi tenaga kerja yang mendukung proyek serta dampaknya terhadap lingkungan. Bila kita mendengar istilah tentang industri tentunya kita langsung menggambarkannya sebuah bangunan besar yang berisikan mesin-mesin dan peralatan yang digunakan untuk menghasilkan suatu barang atau produk. Namun gambaran tentang industri pariwisata sangatlah berbeda.

Perbedaan yang mendasar dari kedua jenis industri di atas tentunya mengarah pada hasil (output) yang diperoleh dari industri tersebut. Industri secara umum menghasilkan 2 (dua) macam output yakni barang (produk) dan jasa sedangkan dalam industri pariwisata sudah barang tentu hasil (output) yang diperoleh adalah jasa. Menurut GA Schmoll dalam bukunya *Tourism Promotion* mengatakan :*"Tourism is a highly decentralized industry consisting of enterprises different in size, location, function, type organization, range of service provided and method used to market and sell them."* Dikatakan olehnya bahwa industri pariwisata bukanlah industri yang berdiri sendiri, tetapi merupakan suatu industri yang terdiri dari serangkaian perusahaan yang menghasilkan jasa atau produk yang berbeda satu dengan lainnya. Perbedaan itu tidak hanya dalam jasa yang dihasilkan, tetapi juga dalam besarnya perusahaan, lokasi tempat kedudukan, letak geografis, fungsi, bentuk organisasi yang mengelola dan metode atau cara pemasarannya.

Prof. Hunziker dalam bukunya memberikan rumusan definisi industri pariwisata sebagai berikut :*"Tourism enterprises are all business entities which, by combining various means of production, provide goods and services of a specifically tourist-nature."*

Hampir sama dengan definisi di atas, seorang Berneker memberi rumusan industri pariwisata sebagai berikut : *"Tourism industry are economic entities for the provision of services to satisfy the need for travel and other needs related to it and further make a distinction between object-oriented enterprises (hotel, transportation firm, etc.), subject-oriented enterprises (mainly those involved in the promotion and advertising for tourism) and*

enterprises establishing relation between tourist and tourism objects, L.e.Travel Agent, Tour-Operator and other intermediateries."

Batasan lain juga diberikan oleh LJ Lickorish dan A.C Kershaw dari British Travel Association yang merumuskan industri pariwisata sebagai berikut :*"Tourist enterprises are all those trades which together satisfy the needs of travelers :*

- *Primary Enterprises, cater to need for transportation, accommodation and for travel preparation (travel agent, tour operator, etc.)*
- *Secondary, tourism enterprises provide souvenirs and other tourist supplies, entertainment and activities, insurance, banking service, etc. Also included in this group are supplier to primary tourist enterprises public utilities and enterprises engaged in tourism promotion, advertising agencies and consulting services to other tourist enterprises."*

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa industri pariwisata adalah bagaimana kita bisa menghasilkan suatu pelayanan yang memuaskan bagi seorang konsumen dalam hal ini wisatawan. Bagaimana kita melayani wisatawan dari awal merencanakan perjalanan sampai kembali ketempatnya. Dalam hal ini seperti kita ketahui industri pariwisata terdiri dari beberapa perusahaan jasa yang saling terkait dalam perjalanan wisata. Bila kita urutkan kebutuhan wisatawan dalam rencana perjalanan contoh sebagai berikut :

- **Persiapan,**
Dalam persiapan wisatawan pertama mencari informasi kepada jasa travel dan tour operator di mana tempat objek wisata yang merupakan tujuan wisatanya. Tarif akomodasi makanan dan barang yang unik untuk dijadikan kenangan. Setelah mendapatkan tempat yang cocok bagi wisatawan itu maka proses selanjutnya wisatawan iu meminta agent travel utk menurus semua document yang di perlukan (passport, visa, tiket atau paket tour, dll).
- **Perjalanan,**
Setelah semua dokumen lengkap maka wisatawan akan memerlukan jasa transport dalam perjalanan menuju tempat wisata.
- **Hotel,**

Sampai di daerah tujuan tentu wisatawan akan memerlukan jasa perhotelan untuk tempat menginap.

- **Objek wisata,**
Untuk menuju ketempat objek wisata, wisatawan memerlukan jasa tour operater dalam mengantar ke tempat yang diinginkan seorang wisata dan di tempat itu wisata tentu membeli barang-barang yang diperlukan atau jasa penjualan souvenir shop dan ada juga penjual makanan.

Di sini bisa disimpulkan perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam industri pariwisata adalah:

- Travel agent
- Tourist transportation
- Hotel dan akomodasi lainnya
- Catering trade (bar dan restaurant)
- Tour operator, tourist objects, tourist attractions serta entertainment lainnya.
- Souvenir shop.

Dalam hal ini perusahaan-perusahaan di atas tidak bisa dipisahkan karena saling ada keterikatan satu sama yang lain dalam suatu perjalanan wisatawan. Bila ditinjau dari segi ekonomi mikro, industri pariwisata adalah setiap unit produksi yang dapat menghasilkan produk atau jasa tertentu. Bila ditinjau dari segi ekonomi makro maka produsen dari industri pariwisata itu siapa, padahal masing-masing perusahaan yang merupakan unit produksi dalam industri pariwisata tersebut telah mempunyai produsennya masing-masing. Lembaga yang bertanggung-jawab atas perencanaan dan pembinaan kepariwisataan dalam satu daerah adalah Direktorat Jenderal Pariwisata.

Pengembangan Investasi Pariwisata Di Minahasa Utara

Pengembangan pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara terus tumbuh karena kabupaten ini berdampingan dengan kota Manado sebagai Ibu Kota Provinsi Sulawesi Utara dan Kota Bitung sebagai Kota Pelabuhan di Sulawesi Utara. Pengembangan investasi pariwisata di daerah ini bertumbuh dengan cepat apalagi untuk wisata kuliner (tempat makan) maupun wisata penginapan (hotel) yang cukup pesat berkembang di samping wisata pantai seperti di daerah Likupang dan

Kema yang terus banyak dikunjungi oleh wisatawan domestik terutama yang ingin berwisata pantai.

Pertumbuhan pariwisata tentu berkaitan dengan pertumbuhan investasi sektor pariwisata seperti kuliner dan tempat penginapan yang cukup bertumbuh di daerah ini. Keadaan sosial masyarakat yang terlibat dalam sektor ini makin baik dan kebudayaan bangsa makin memperoleh apresiasi³. Indonesia adalah bangunan keanekaragaman budaya dan anugerah alam yang kaya dan mempesona. Kekuatan lintas wilayah, suku, adat istiadat, ornamen kultural, tradisionalitas, rangkaian sejarah serta paduan eksotika alam yang elok harusnya menjadikan Indonesia 'surga wisata' dunia.⁴

Minahasa Utara tumbuh cepat dalam pariwisata karena kegiatan-kegiatan Sulawesi Utara banyak bertumpu pada daerah ini apalagi Provinsi Sulawesi Utara sebagai satu dari 34 provinsi di Indonesia, terletak di 'bibir pasifik', berbatasan dengan Filipina, dan memiliki akses terbuka dengan Amerika Serikat, Jepang, Korea Selatan, Malaysia, Singapura, China, dan Taiwan. Sedikitnya dua pulau terluar di Indonesia terletak di Sulawesi Utara, yakni Miangas dan Marore, yang berbatasan langsung dengan Filipina.⁵ Tak bisa dipungkiri sangat strategis di tepian samudra Pasifik. Secara geostrategic, wilayah usaha wisata terbagi atas

1. Usaha wisata tirta merupakan usaha yang menyelenggarakan wisata dan olahraga air, termasuk penyediaan sarana dan prasarana serta jasa lain yang dikelola secara komersial di perairan air, pantai, sungai, danau dan waduk.⁶
2. Usaha kawasan wisata merupakan usaha yang kegiatannya membangun dan mengelola kawasan dengan luas tertentu yang dibangun atau disediakan untuk kepentingan dan memenuhi kebutuhan pariwisata.⁷

³NyomanPendit, *Ilmu Pariwisata sebuah pengantar perdana*, PT PradnyaParamita, Jakarta, 1999,hal. 5

⁴Michael Umbas, Sarundajang dibalik *World Ocean Confrence 2009*,CV Minahasa Karsa Aksara, Manado, 2009, hal.86

⁵Opcit, Umbas, hal.96

⁶Ibid, hal. 143

⁷Ibid, hal. 144

3. Usaha spa adalah usaha perawatan yang memberikan layanan dengan metode kombinasi terapi air, terapi aroma, pijat, rempah-rempah, layanan makanan-minuman sehat dan olah aktifitas fisik dengan tujuan menyeimbangkan jiwa dan raga dengan tetap memperhatikan tradisi dan budaya bangsa Indonesia.⁸

Sulut terletak pada lalu lintas laut Internasional, yakni diapit oleh Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) II dan ALKI III. Sementara di udara, terdapat kurang lebih 70 penerbangan Internasional lintas benua setiap hari melewati udara Sulawesi Utara.⁹Penyelenggaraan investasi pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara didasarkan pada berbagai peraturan yang tercantum dalam tabel berikut ini :

Tabel-1
Pengaturan Investasi Pariwisata yang Menjadi
Pegangan Pemerintah
Kabupaten Minahasa Utara

No	Peraturan	Hal
1	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.85/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha jasa perjalanan wisata
2	Peraturan menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.86/HK.501/MKP/2010	Tentang tata carapendaftaranusaha a penyediaan akomodasi
3	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.87/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara usaha jasa makanan dan minuman
4	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.88/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha kawasan pariwisata
5	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.89/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha jasa transportasi wisata

⁸Ibid, hal. 145

⁹Ibid

	0	
6	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.90/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha jasa daya tarik wisata
7	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.91/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha jasa penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi
8	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.92/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha jasa pramuwisata
9	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.93/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha jasa penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi dan peneran (MICE)
10	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.94/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha jasa konsultasi pariwisata
11	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.95/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha jasa informasi pariwisata
12	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.96/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha wisata tirta
13	Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia nomor : PM.97/HK.501/MKP/2010	Tentang tata cara pendaftaran usaha spa

Sumber : Hasil penelitian Dinas Pariwisata Kabupaten Minut

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa penyelenggaraan investasi pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara berdasarkan pada peraturan Menteri Kebudayaan yang secara teknis mengatur tentang tata cara pendaftaran usaha pariwisata mulai dari usaha perjalanan, usaha akomodasi, usaha makanan dan

minuman, usaha perhotelan, usaha hiburan dan rekreasi dan usaha-usaha lain. Dari gambaran hasil penelitian terlihat bahwa pemerintah Kabupaten Minahasa Utara belum ada aturan khusus berupa peraturan daerah yang mengatur tentang investasi usaha dan jasa pariwisata.

Dari berbagai potensi unggulan pariwisata dan budaya pemerintah provinsi Sulawesi utara menetapkan pariwisata sebagai sebagai *leading sector* yang didukung oleh sektor *agro-complex* (pertanian, perkebunan, perikanan dan kelautan, serta industry). Dari realitas ini pemerintah kemudian menetapkan Sulut sebagai salah satu dari lima destinasi unggulan pariwisata di Indonesia, dan satu dari sepuluh provinsi penyelenggara event MICE (*Meeting, incentive, conference, and exhibition*).¹⁰ salah satu kekhasan yang dimiliki Sulut adalah ditemukannya ikan purba *coelacanth* yang pertama kali muncul dalam kehidupan sekitar 400 juta tahun lalu. Ikan ini dianggap telah punah semenjak akhir masa kretaseus, sekitar 65 juta tahun silam sampai ketika seekor *coelacanth* muncul dan ditangkap oleh jaring hiu nelayan di Afrika Selatan pada bulan Desember 1938.⁶

Industri pariwisata yang berkembang sampai saat ini terutama industri penyelaman, dan industri pariwisata hutan, dan konservasi. Sejak tahun 1980-an industri pariwisata terfokus pada eksploitasi keunikan dan kekayaan bawah laut Taman laut Bunaken, sehingga berkembang sangat cepat dan menjadi tujuan serta ikon dunia surga bawah laut. Untuk ke depan potensi pariwisata kelautan lainnya seperti pemancingan ikan, *travelling*, dan *survival* di pulau-pulau kecil dan terpencil, olahraga pantai dan penelitian potensi industri kelautan masih menjadi potensi besar yang perlu digali dan dikembangkan. Dengan potensi pariwisata di atas, industri pariwisata Sulut menjadi salah satu kegiatan ekonomi yang memberikan kontribusi relatif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah melalui subsektor terkait seperti hotel dan restoran, transportasi, perdagangan, pertanian tanaman pangan, perikanan dan menyerap tenaga kerja secara langsung melalui kegiatan-

¹⁰Dr.S.H. Sarundajang, *Geostrategi, Kata Hasta Pustaka*, Jakarta, 2011, hal.93 ⁶*Ibid*

kegiatan bisnis yang berhubungan dengan industri-industri kepariwisataan.¹¹

Provinsi Sulawesi Utara dan Minahasa Utara khususnya semakin berkembang dalam potensi pariwisata yang ada, sehingga menjadi *leading sector* dalam pembangunan daerah. Dalam berpariwisata setiap wisatawan ingin mengetahui beberapa informasi atau profil sebuah daerah. Tumbuh pesatnya pariwisata dan investasi di daerah belum diimbangi dengan peningkatan pendapatan masyarakat karena pemerintah daerah belum berperan maksimal dalam pengendalian investasi pariwisata di daerah.

Seharusnya dengan pemberlakuan desentralisasi, maka Pemerintah pusat sudah mentransfer kewenangan-kewenangan yang berkaitan dengan penanaman modal kepada pemerintah daerah termasuk mengatur prosentasi. Sejak pemberlakuan otonomi daerah, maka hal yang dituntut oleh masyarakat yaitu desentralisasi dari Pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah dalam mengatur semua aspek yang terkait dengan penyelenggaraan penanaman modal. Dennis Rondinelli menjelaskan tentang komponen-komponen desentralisasi yaitu transfer kewenangan, transfer administrasi dan "pengambilan keputusan" serta transfer kepada pihak swasta.

Persoalan penting disini yaitu bagaimana kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah daerah mencakup derajat kewenangan yang diberikan dalam penyelenggaraan penanaman modal. Misalnya dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004¹² dinyatakan, bahwa daerah provinsi berwenang mengelola wilayah laut sejauh 12 mil dari garis pantai, sementara Kabupaten/Kota berwenang mengelola wilayah laut sejauh 4 mil laut. Apakah kewenangan tersebut mencakup kegiatan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut belum terlalu tegas diatur. Yang menjadi masalah yaitu bagaimana dengan proyek-proyek eksplorasi Pemerintah pusat

yang ada di daerah apakah telah didesentralisasikan ke daerah.

Dalam pengaturan penanaman modal seharusnya dalam wilayah yang menjadi kewenangan Provinsi dan kabupaten penyelenggaraan eksplorasi dan usaha perikanan baik di wilayah 4 mil maupun 12 mil menjadi kewenangan mutlak daerah. Bentuk investasi yang diterapkan dan bentuk eksplorasi tergantung dan terserah pada daerah dalam pengelolaan. Tetapi pada kenyataannya Undang-undang Penanaman Modal Nomor 25 tahun 2007 tidak mengatur tentang porsi kewenangan daerah dalam penyelenggaraan penanaman modal di zone wilayah laut yang menjadi kewenangan daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Sebagai contoh yaitu investasi PT. Newmont di Sulawesi Utara yang menyebabkan pencemaran laut Teluk Buyat.¹³ Daerah yang dicemari yaitu pesisir pantai Teluk Buyat. Berdasarkan pembagian kewenangan atas laut dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 itu merupakan kewenangan Pemerintah daerah, bukan Pemerintah pusat yang tetap bertahan pada kontrak karya yang dibuat antara perusahaan tersebut dengan Kementerian Pertambangan dan Energi. Tidak dijelaskan porsi Pemerintah daerah dalam pengelolaan investasi di wilayah laut merupakan kelemahan yang mendasar dalam pengaturan penanaman modal di Indonesia. Dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif seharusnya wilayah-wilayah atau zone-zone yang menjadi kewenangan daerah dalam pengelolaan wilayah laut harus diberikan dan diserahkan kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola.

Undang-undang Penanaman Modal Nomor 25 tahun 2007 seharusnya mengatur tentang "hak-hak daerah atas hasil kegiatan investasi" sumberdaya alam dan pertambangan. Hak daerah seperti hak membagi, bukan dibagi. Hak melakukan pengawasan dan hak untuk menetapkan dan menerima prosentasi dari hasil keuntungan. Seperti untuk pengelolaan wilayah-wilayah laut, wilayah reklamasi ada

¹¹*Ibid*, Sarundajang, hal 178

¹² Lihat Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 khususnya Pasal 10 menyangkut kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Pengelolaan Wilayah Laut sepanjang garis 12 mil dan 4 mil untuk kewenangan Kabupaten/Kota.

¹³ Lihat Putusan Pengadilan Manado tentang Pencemaran Laut yang dilakukan oleh PT. Newmont Minahasa Raya yang melakukan Investasi Pertambangan di Kawasan Teluk Buyat.

bagian-bagian yang harus disisipkan menjadi bagian daerah. Untuk pengelolaan wilayah reklamasi pantai seperti yang penulis teliti di Kota Manado 12% dari lahan yang dikelola menjadi kewenangan Pemerintah kota sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 27 tahun 2003 tentang Pembangunan Wilayah Pesisir. Hak Pemerintah daerah harus jelas, baik dalam bentuk prosentase, dalam bentuk sarana dan prasarana. Dengan diberlakukannya konsep CSR (*Corporate Social Responsibility*) seharusnya ditindaklanjuti oleh pengaturan tentang hak-hak daerah dalam penanaman modal di sektor pertambangan.

Ambiguitas penafsiran tentang luasnya kewenangan daerah sebagai dampak dari pemberlakuan otonomi terjadi karena pengaturan tidak memberikan batasan dan standarisasi kewenangan. Hal itu juga terjadi dalam pengaturan hubungan pusat dan daerah yang belum dipertegas batas-batas kewenangannya dalam UU Penanaman Modal tahun 2007. Seharusnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 sudah memberikan kejelasan tentang sistem pengelolaan potensi kekayaan daerah yang tercakup dalam hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, sudah seharusnya daerah mengetahui potensi sumber daya alam serta batas-batas kewenangan sebagai dasar pembuatan kebijakan dalam pengelolaan sumberdaya, seperti penentuan jenis dan tipe kegiatan penanaman modal yang sesuai di daerahnya. *Kedua*, pemerintah daerah dituntut bertanggung jawab atas kelestarian sumberdaya alam dan kelautan di daerahnya itu. *Ketiga*, pemerintah daerah harus terbuka peluang bagi masyarakat lokal (nelayan) untuk terlibat dalam proses pengelolaan sumberdaya. Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab secara sistematis dan rasional dari Pemerintah pusat kepada pemerintahan yang secara vertikal ada di bawahnya atau kepada lembaga lokal.

Otonomi lokal atau otonomi daerah merupakan hal yang terpenting dalam proses desentralisasi. Di mana wewenang Pemerintah pusat dialihkan kepada Pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan Pemerintah pusat.¹⁴ Persoalan

mendasar dalam kebijakan penanaman modal, bagaimana bentuk desentralisasi yang diberikan kepada daerah, bentuk kewenangan, standar kewenangan serta batasan-batasan kewenangan yang harus dilakukan dan tidak boleh dilanggar oleh daerah.

Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tidak mengatur dengan jelas tentang hubungan Pemerintah daerah dengan perusahaan-perusahaan mega proyek yang berinvestasi di daerah. Pentingnya pengaturan hubungan Pemerintah daerah dengan *Multinational Cooperation (MCN)* yang berinvestasi baik pertambangan *geothermal* dan investasi jasa sangat penting demi terciptanya keamanan berinvestasi. Undang-undang Penanaman Modal Nomor 25 tahun 2007 seharusnya sudah mengatur tentang penyesuaian kontrak-kontrak baik kontrak *joint venture*, *production sharing*, dan *Working Contract* dengan pemberlakuan otonomi daerah. Aspek lain menyangkut penanganan daerah atas kontrak-kontrak tersebut atau pelimpahan kepada Pemerintah daerah dalam penanganan terhadap kontrak-kontrak tersebut.

Penanganan Berbagai Masalah Wisata Oleh Pemda

Masalah yang pokok dalam pengembangan pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara yaitu bagaimana upaya pemerintah melakukan pendaftaran usaha jasa pariwisata yang kebanyakan kelas menengah ke bawah dan bersifat tidak menetap. Pendaftaran jasa usaha pariwisata ternyata tidak mudah karena jasa usaha pariwisata terdiri dari berbagai jenis dan berbagai sektor. Sebagaimana yang tertulis mengenai jenis-jenis usaha pariwisata dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata, pasal 14 berbunyi; Usaha Pariwisata meliputi, antara lain :

- a. Daya tarik wisata;
- b. Kawasan pariwisata;
- c. Jasa transportasi wisata;
- d. Jasa perjalanan pariwisata;
- e. Jasa makanan dan minuman;
- f. Penyediaan akomodasi;
- g. Penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;
- h. Penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi dan Pameran;

¹⁴Rondinelli, *Op.Cit.* hal. 28.

- i. Jasa informasi pariwisata;
- j. Jasa konsultan pariwisata;
- k. Jasa pramuwisata;
- l. Wisata tirta; dan spa

Dalam undang-undang pariwisata salah satu keharusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu mendaftarkan jasa pariwisata karena dalam kenyataannya banyak usaha pariwisata tidak terdaftar terutama usaha kecil yang menunjang kegiatan pariwisata seperti warung kopi pedagang asongan dan pedagang-pedagang lain yang tumbuh secara insidental di lokasi pariwisata. Pasal 15 Undang-undang kepariwisataan berbunyi;

- 1) Untuk dapat menyelenggarakan usaha pariwisata sebagaimana dimaksud dalam pasal 14, pengusaha pariwisata wajib mendaftarkan wajib mendaftarkan usaha terlebih dahulu kepada pemerintah atau pemerintah daerah.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

Adapun hak dan kewajiban para pelaku usaha telah diatur dalam Pasal 22 Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata PM.97/HK.501/MKP/2010 sebagai berikut: Setiap Pengusaha pariwisata berhak:

- a. Mendapatkan kesempatan yang sama dalam berusaha di bidang kepariwisataan;
- b. Membentuk dan menjadi anggota asosiasi kepariwisataan;
- c. Mendapatkan perlindungan hukum dalam berusaha; dan
- d. Mendapatkan fasilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya hak-hak pengusaha industri pariwisata diatur terkait dengan keamanan dan pengamanan kegiatan berbisnis atau berinvestasidisekorpariwisata. Kebijakan di sektor pariwisata merupakan jaminanpemerintahtentangkeamanan dan iklim usaha bagi setiap investor yang berinvestasi dalam pariwisata di bidang apa saja yang berhubungan erat dengan kegiatan tersebut. Pasal 23 dari Kepmen tersebut berbunyi :

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban :

- a. Menyediakan informasi kepariwisataan, perlindungan hukum, serta keamanan dan keselamatan kepada wisatawan;
- b. Menciptakan iklim yang kondusif untuk perkembangan usaha pariwisata yang meliputi terbukanya kesempatan yang sama dalam berusaha, memfasilitasi, dan memberikan kepastian hukum;
- c. Memelihara, mengembangkan, dan melestarikan asset nasional yang menjadi daya tank wisata dan asset potensial yang belum tergal; dan
- d. Mengawasi dan mengendalikan kegiatan kepariwisataan dalam rangka mencegah dan menanggulangi berbagai dampak negative bagi masyarakat luas.

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan dan pengendalian kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diatur dengan peraturan Presiden.

Pasal 24 berbunyi :

Setiap orang berkewajiban :

- a. Menjaga dan melestarikan daya tarik wisata; dan
- b. Membantu terciptanya suasana aman, tertib, bersih berprilaku santun, dan menjaga kelestarian lingkungan destinasi pariwisata.

Pasal 25 berbunyi :

Setiap wisatawan berkewajiban ;

- a. Menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat;
- b. Memelihara dan melestarikan lingkungan;
- c. Turut serta menjaga ketertiban dan keamanan lingkungan; dan
- d. Turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum.

Pasal 26 berbunyi :

Setiap pengusaha pariwisata berkewajiban ;

- a. Menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat;
- b. Memberikan informasi yang akurat dan bertanggung;
- c. Memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif;

- d. Memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan, dan keselamatan wisatawan;
- e. Memberikan perlindungan asuransi pada usaha pariwisata dengan kegiatan yang beresiko tinggi;
- f. Mengembangkan kemitraan dengan usaha kecil, dan setempat yang saling memerlukan, memperkuat, dan menguntungkan;
- g. Mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya;
- h. Memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
- i. memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru;
- j. menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota;
- k. memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya;
- l. menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata, dan
- m. mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

Berdasarkan pasal tersebut maka pemerintah daerah harus menjamin sampai aspek-aspek khusus dalam investasi pariwisata hal ini yang belum terwujud sesuai hasil penelitian penulispemerintah daerah minahasa utara belum optimal memberikan jaminan dalam pengembangan industri pariwisata mengakibatkan investasi pariwisata di kabupaten minahasa utara masih lemah dalam perlindungan hukum.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Hukum investasi di Kabupaten Minahasa Utara diterapkan sesuai dengan pemberlakuan otonomi daerah di mana ada kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dan ada kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dalam praktek sering kali terjadi tumpang tindih kewenangan dalam perijinan usaha dan investasi pariwisata yang merugikan investor. Banyaknya prosedur perijinan dan pengawasan baik pusat maupun daerah dalam kegiatan investasi pariwisata tentu akan berpengaruh pada

hasil dan pendapatan terutama para pengusaha dalam berinvestasi. Prosedur yang panjang dalam perijinan masih terjadi walaupun investasi diselenggarakan di era otonomi daerah tetapi pengusaha harus mengurus semua perijinan baik pusat, provinsi dan kabupaten yang tentunya biayanya cukup tinggi.

2. Penanganan lamanya perijinan usaha investasi dan biaya pengurusan ijin investasi yang cukup mahal belum maksimal ditangani oleh Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara. Para investor dan pengusaha belum ada jaminan keringanan pembiayaan dan kesederhanaan prosedur dalam pengurusan perijinan menyebabkan banyak pengusaha kuliner dan penginapan gulung tikar akibat besarnya biaya yang harus dikeluarkan. Belum maksimalnya penanganan Pemerintah Daerah di bidang investasi karena tidak adanya peraturan daerah tentang investasi yang dibuat oleh pemerintah dan DPR.

Saran

1. Dengan pemberlakuan otonomi daerah seharusnya para investor dan pengusaha lebih dijamin oleh pemerintah daerah terutama untuk kesederhanaan prosedur dan keringanan biaya untuk meningkatkan pertumbuhan investasi pemerintah daerah harus transparan dalam pembiayaan urusan investasi dan kesederhanaan prosedur dalam pengurusan ijin.
2. Pemerintah daerah harus proaktif dalam penanganan masalah-masalah investasi agar iklim investasi di Minahasa Utara menjadi nyaman dan aman. Untuk itu pemerintah daerah harus meningkatkan pengawasan dalam pelaksanaan perijinan investasi agar para pengusaha dan investor tidak diperberat dan dipungut biaya berlebihan dalam kegiatan investasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Attitmy HM, *Sinyo Harry Sarundajang sebuah pengabdian tanpa ujung*, Aynat Publishing, Yogyakarta, 2011

- Sukarsa, I Made, 1999, *Pengantar Pariwisata*, Badan Kerja Sama Perguruan Tinggi Negeri Indonesia Timur
- Ida Bagus Wyasa Putra dan Tim, 2001, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Penerbit PT Refika Aditama, Bandung
- Imar, Aminuddin, 2010, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Kencana, Cetakan ke-4, Penada Media Group, Jakarta
-, 2009, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Penanaman Modal*, Cetakan Kedua (Revisi), Indonesia Legal Center Publishing, Jakarta
- Yoeti, Oka. A, 1996, *Pemasaran Pariwisata*, Cetakan Pertama (Revisi), Angkasa, Bandung
- Desky M.A, *Pengantar bisnis biro perjalanan wisata*, Adicita Karya Nusa, Jogjakarta. 1999
- H.R.Ridwan, *hukum Administrasi Negara*, PT, Raja Grafindo, Jakarta, 2008
- Ismayari, *Pengantar Pariwisata*, PT Grasindo, Jakarta, 2010
- KuncoroMudrajad, *Otonomi dan pembangunan daerah Reformasi, Perencanaan, strategi danpeluang*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- PenditNyoman, *Ilmu Pariwisata sebuah pengantar perdana*, PT Pradnyaparamita , Jakarta, 1999
- Sadjijono/[^]*Bab-bab pokok Hukum Administrasi Negara*, LaksBangPressindo, Yogyakarta , 2011
- Sarundajang S.H, *Geostrategi*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2011
- SunamoSiwantoro.*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Jakarta, 2006
- Suwantoro Gamal, *Dasar-dasar Pariwisata*, ANDI Jogjakarta, 2004
- Umbas Michael, *Sulut Mendunia Sukses World Ocean Conference, Coral Triagle Initiative Summit dan sail Bunaken 2009*, Mika Publishing, Manado, 200
-*Sarundajang dibalik World Ocean Confrence 2009*, CV Minahasa Karsa Aksara, Manado, 2009
- Wahab Salah, *Manajemen Kepariwisata*, PradnyaParamitaPustaka, Jakarta 1996
- Widjaja A W, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, 2001
- Yoeti Oka, *Penuntun praktis pramuwisata professional*, Angkasa, Bandung

Sumber lain

- Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi keempat, Jakarta 2008
- UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata
- Peraturan Walikota Kota Manado No. 33 Tahun 2011 Tentang TataCara Pendaftaran Usaha Pariwisata
- Peraturan-Peraturan Menteri tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata
- Manado Tourism Guide book
- Pamflet Sulut pembangunan, membangun tanpa korupsi babak baru dalam pengelolaan pemermtahan S.H Sarundajang, 2010