USU Law Journal, Vol.7. No.2, Juni 2019, 77-85
Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Sumatera Utara

Peran Pemerintah Daerah Dalam Pengawasan Penanaman Modal Sektor Pariwisata (Studi Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara)

Juergen K. Marusaha. P. Panjaitan jurgenpjtn@gmail.com
Budiman Ginting, Mahmul Siregar, Rosnidar Sembiring

Abstract. *The authority of the Regency / City Government in organizing investments in the field of tourism, Article 27 paragraph (1) of the Investment Law states that the Government coordinates investment policies, both coordination between Government agencies, between Government agencies and Bank Indonesia, between Government agencies and regional governments, as well as between regional governments, with delegation of authority from the central government to local governments. The role of districts / cities in controlling investment activities in the tourism sector, namely monitoring compilation, namely verification and evaluation of the Investment Activity Report (LKPM) and various other sources. Guidance by means of counseling on investment rules. Guidance is also carried out by providing investment consultations and guidance in accordance with the licensing provisions owned by investors. Implementation of investment supervision in the field of tourism at the North Tapanuli District Tourism Office, so far the North Tapanuli District Government has carried out oversight of investments in accordance with applicable regulations, but there are still several obstacles, namely the unavailability of how many PMA and PMDN companies are categorized as the planning stage , the development phase, and the commercial stage, the coordination function is still weak because the planning preparation process has not involved the investment / technical institutions in the Regency / City.*

Keywords: Supervision, Local Government, Investment, Tourism

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kegiatan kepariwisataan di Indonesia telah menjadi sektor yang cukup strategis di dalam perekonomian nasional, karena memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap pendapatan negara. Hal ini terlihat dari nilai manfaat yang besar kepada daerah tujuan wisata, baik secara langsung maupun tidak langsung.[1]Nilai manfaat yang ditimbulkan dari aktivitas pariwisata mampu memberikan kontribusi terhadap sistem perekonomian suatu wilayah karena aktivitas pariwisata dapat berkembang menjadi aktivitas industri yang mampu menggerakkan sektor ekonomi suatu wilayah. Manfaat tersebut antara lain penyerapan tenaga kerja di sektor pariwisata maupun berkembangnya kegiatan ekonomi pendukung pariwisata seperti hotel, rumah makan, transportasi dan jasa penukaran uang asing.[2]

Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama baik setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap level pemerintahan, dengan adanya dasar kewenangan yang sah, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah dan apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintah dapat

[1]Dewanti Hutapea dan Tjihno Windryanto, Pengembangan Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara Sebagai "Kota Wisata" Dalam Upaya Peningkatan Perekonomian Masyarakat dan Pendapatan Asli Daerah, *Jurnal Stia Aan*Vol. III Nomor 1 Juni 2014, hlm 44.

[2]*Ibid.*, hlm 44-45.

dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakansebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.[3]

Beberapa permasalahan yang terjadi diantaranya lemahnya fungsi gubernur dan pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap kabupaten/kota, munculnya raja-raja kecil dengan arogansi kekuasaannya karena merasa memiliki basis politik yang kuat (dipilih oleh rakyat secara langsung).Dengan lemahnya pengawasan dan adanya arogansi kekuasaan, memunculkan berbagai kebijakan yang cenderung melanggar hukum dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AUPB).Kondisi ini terlihat dari fakta yang ada yaitu tidak sedikit para kepala daerah terjerat dalam berbagai kasus tindak pidana korupsi dan pelanggaran hukum lainnya.[4]

Permasalahan penanaman modal di Indonesia, khususnya di daerah sering menghambat kegiatan penanaman modal. Masuknya dunia usaha di tingkat daerah akan membantu pertumbuhan di daerah tersebut yang otomatis menambah pajak dan membuka lapangan kerja baru serta meningkatkan perekonomian lokal. Perkembangan penanaman modal sangat terkait dengan berbagai faktor yang turut mempengaruhi peningkatan penanaman modal, misalnya potensi sumber daya alam, sumber daya manusia infrastruktur penunjang maupun iklim penanaman modal yang kondusif. [5]

Kegiatan pengendalian dan pengawasan penanaman modal sektor pariwisata di Kabupaten Tapanuli Utara menemui kendala dalam merealisasikan penanaman modalnya, antara lain keterbatasan sumber daya di instansi yang menangani penanaman modal, sehingga tidak semua perusahaan yang memerlukan pembinaan dapat dikunjungi, masih terdapatnya perusahaan yang belum memiliki izin usaha tetapi sudah melaksanakan kegiatan produksi yang menghasilkan barang, hal ini disebabkan terlambatnya proses perizinan daerah yang merupakan dokumen pendukung izin usaha, serta ketidaktahuan atau kurang kepedulian para investor dengan perizinan yang seharusnya dimiliki, kurangnya kesadaran dari perusahaan untuk melaksanakan kewajibannya sesuai dengan ketentuan peraturan penanaman modal.[6]

Permasalahan

1. Bagaimanakah peran dan wewenang pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan penanaman modal di bidang pariwisata?
2. Bagaimanakah peran dan kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengendalian dan pengawasan kegiatan penanaman modal di bidang pariwisata?
3. Bagaimanakah implementasi pengawasan penanaman modal di bidang pariwisata pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara?

Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis peran dan wewenang pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan penanaman modal di bidang pariwisata berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia.
2. Untuk menganalisis peran dan kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengendalian dan pengawasan kegiatan penanaman modal di bidang pariwisata.
3. Untuk mengetahui implementasi pengawasan penanaman modal di bidang pariwisata pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara

KERANGKA TEORI

Teori dalam penelitian ilmiah adalah merupakan sebuah keharusan, karena inti dari penelitian ilmiah dimaksud.[7]Teori secara bahasa adalah pendapat yang didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi.Kata teori berasal dari kata *theoria* yang

[3]Fatkhul Muin, Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* .Volume 8 No. 1, Januari-Maret 2014, hlm 77.

[4]Hendri Keynes Dehoop. Penanaman modal asing dilihat dari Prespektif otonomi daerah, *Lex et Societatis*, Vol. IV/No. 6/Juni/2016, hlm 75

[5]Ermanto Fahamsyah, *Hukum Penanaman Modal*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2015), hlm. 96

[6]Hasil wawancara dengan Josua P. Sihombing Kabid Destinasi Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara, 1 Agustus 2018

[7]Muktar Fajar & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 92

berarti pandangan dan/atau wawasan.[8]Teori merupakan untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapkan fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran,guna menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.[9]

a. Teori otonomi daerah

Otonomi dearah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang- undangan.[10]Berdasarkan UUD 1945, dinyatakan bahwa daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom *(streek dan locale rechtsgemeenschappen)* atau bersifat daerah admnistratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.[11]Desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/fungsionaris bawahannya sehingga yang diserahi/dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.[12]

Penanaman modal di tingkat daerah merupakan bagian dari kewenangan pemerintah daerah, sesuai dengan Pasal 176 Undang-Undang Pemerintah Daerah yang berbunyi bahwa Pemerintah Daerah dalam meningkatkan perekonomian daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan". Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten Kota, dijelaskan bahwa bidang penanaman modal merupakan urusan wajib pemerintah daerah, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 12 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (2).

b. Teori Pengawasan

Pengawasan (*controlling)* merupakan penyusunan standar seperti kuota penjualan, standar kualitas, atau level produksi pemeriksaan untuk mengkaji prestasi kerja aktual dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan.[13]Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.[14]

Kegiatan pengawasan penanaman modal di Indonesia dilaksanakan berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal nomor 3 tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal. Peraturan ini merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang penanaman modal Indonesia, sebab UU Penanamaan Modal hanya aturan hukum yang mengatur secara general tentang penanaman modal di Indonesia dan membutuhkan beberapa aturan pelaksana untuk menjalankan ketentuan peraturan yang telah diatur. PERKA ini, BKPM mengatur mengenai pelaksanaan pengawasan penanaman modal secara umum dan pengawasan pelaksanaan penanaman modal untuk kawasan-kawasan khusus di Indonesia.[15]

---

[8]Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Keenam, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012), hlm. 4.

[9]Otje Salman dan Anton F Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpul dan MembukaKembali*, (Jakarta: Refika Aditama Press,2004), hlm.21

[10]HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.*(Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2002), hlm 76

[11]Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 1.

[12]Joko Widodo, Good Governance, (Surabaya: Insan Cendekia, 2003), hlm. 39

[13]GaryDessler, *Manajemen Sumber Daya Manusia,* (Jakarta ; Indeks, 2009), hlm 2

[14]Sirajun, dkk, *Hukum Pelayanan Publik, (*Malang ; Setara Press, 2012), hlm 126

[15] Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal nomor 3 tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Peran dan Wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam penyelenggaraan penanaman modal Di Bidang Pariwisata

Penanaman modal asing (PMA) memberikan peranan dalam pembangunan ekonomi di negara-negara sedang berkembang hal ini terjadi dalam berbagai bentuk. Modal asing mampu mengurangi kekurangan tabungan dan melalui pemasukan peralatan modal dan bahan mentah, dengan demikian menaikkan laju pemasukan modal. Selain itu tabungan dan investasi yang rendah mencerminkan kurangnya modal di negara keterbelakangan teknologi. Bersamaan dengan modal uang dan modal fisik, modal asing yang membawa serta keterampilan teknik, tenaga ahli, pengalaman organisasi, informasi pasar, teknik-tekink produksi maju, pembaharuan produk dan lain-lain. Selain itu juga melatih tenaga kerja setempat pada keahlian baru.[16]

Pelaksanaan pembangunan seperti diketahui membutuhkan modal dalam jumlah yang besar dan harus tersedia pada waktu yang tepat. Modal ini dapat disediakan oleh pemerintah, masyarakat, atau pihak swasta nasional. Dalam keadaan yang ideal modal tersebut dapat dipenuhi dengan kemampuan modal dalam negeri sendiri. Namun dalam kenyataannya tidaklah demikian, sebab pada umumnya negara-negara berkembang mengalami hambatan dalam hal ketersediaan modal dalam negeri.[17]

Kegiatan penanaman modal telah menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan perekonomian daerah. Kegiatan penanaman modal di daerah selama ini sangat berperan penting antara lain dalam meningkatkan pendapatan masyarakat dan menyerap tenaga kerja lokal. Oleh karena itu perlu adanya kebijakan penanaman modal yang dapat menstimulasi masuknya pemodal untuk menanamkan modalnya di daerah. Kebijakan itu antara lain perbaikan regulasi yang mendukung penanaman modal, penyederhanaan prosedur perijinan, pemberian kemudahan dan insentif dalam bidang penanaman modal.[18]

Pariwisata merupakan kegiatan yang mencakup berbagai bentuk penyediaan jasa *(services supplying)*. Penyediaan ini dilakukan oleh pemasok jasa (*services supplier*) terhadap pemakai jasa (*consumers, visitors*) yang dilakukan melalui proses transaksi jasa. Penyediaan ini mencakup: (1) jasa akomodasi; (2) angkutan wisata; (3) jasa boga; (4) atraksi wisata; dan (5) berbagai bentuk jasa lainnya. Industri pariwisata memiliki objek yang selalu diperbarui, diperkenalkan, dan selalu menjadi dorongan bagi manusia untuk menikmati objek tersebut.[19]

Pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan yang saat ini sedang digalakkan oleh pemerintah, hal ini disebabkan pariwisata mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan Indonesia khususnya sebagai salah satu penghasil devisa negara.[20] Pariwisata di Indonesia merupakan salah satu sektor ekonomi penting . Di samping sebagai mesin penggerak ekonomi, pariwisata adalah wahana yang menarik untukmengurangi angka pengangguran karena pengembangan pariwisata secara menyeluruh diharapkan akan dapat menciptakan lapangan pekerjaan yang cukup besar di daerah-daerah yang menjadi destinasi wisata.[21]

Pemerintah daerah, Kementrian Dalam Negeri berperan di dalam upaya mengkoordinasikan dan mengendalikan peran dan aliran manfaat kepada masyrakat, penduduk lokal dan swasta melalui kebijakan penataan ruang, prosedur investasi dan perihal teknis lainnya.[22]Pembagian kewenangan pemerintah dalam pengelolaan telah ada sejak adanya otonomi daerah, pembagian urusan oleh Pemerintah kemudian melahirkan urusan-urusan yang diberikan kepada Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik

---

[16] Saharuddin Didu, Pengaruh Utang Luar Negeri Dan Penanaman Modal asing (PMA) Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia, *Jurnal Ilmu Ekonomi*. Vol. 8, No. 1, Apr 2018, hlm 135

[17] Sabartua Tampubolon, *Politik Hukum Iptek di Indonesia*, Cetakan I, (Yogyakarta; Kepel Press, 2013), hlm 2

[18] *Ibid*.

[19] James J. Spillane, *Pariwisata Indonesia : Siasat Ekonomi dan Rekayasa Kebudayaan*, (Yogyakarta: Lembaga Studi Realino, 1994), hlm. 19.

[20] Takariadinda Diana Ethika. Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Di Kabupaten Sleman *Jurnal Kajian Hukum*, Vol. 1, No. 2 tahun 2016, hlm 133

[21] *Ibid*

[22] Nugroho Iwan dan Dahuri Rokmin, *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi Sosial dan Lingkungan*, (Jakarta: Puri Media, 2004), hlm 342

Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD1945[23]

Urusan pemerintahan kemudian dibagi bersama antara tingkatannya kemudian berdasarkan pembagian urusan itulah Pemerintah menjalankan kewenangannya, yang dimaksudkan urusan Pemerintahan disini menurut Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah fungsi-fungsi Pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan Pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.[24]

Peran dan wewenang pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan penanaman modal dibidang pariwisata, Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara berwenang memfasilitasi investor dan peminat baik perorangan maupun perseroan untuk menanamkan modalnya pada sektor pariwisata dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) berkaitan dengan sektor pariwisata.[25]

Peran dan Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Pengendalian dan Pengawasan Kegiatan Penanaman Modal Di Bidang Pariwisata

Pelimpahan urusan pemerintahan jelas diperbolehkan mengingat urusan kepariwisataan merupakan bagian dari urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian tugas kepada pemerintah daerah menjadi dasar penyelenggaraan otonomi daerah. Urusan konkuren terbagi lagi menjadi 2 (dua) yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.[26] Urusan pemerintahan wajib adalah urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada warga negara seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan rakyat, pekerjaan umum dan lain sebagainya. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan contohnya adalah pariwisata, pertanian, kelautan, kehutanan dan lain sebagainya. Alasan mengapa perlu adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan daerah adalah agar tercapai efektivitas, akuntabilitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan negara.[27]

Berkaitan dengan hal tersebut, penanaman modal menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian daerah dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (2) UU Penanaman Modal.

Perihal kewenangan daerah di bidang penanaman modal, ditegaskan kemudian dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, bahwa lingkup kewenangan daerah di bidang penanaman modal adalah dalam penyelenggaraaan. Pelayanan administrasi penananaman modal. Tidak ada penjelasan detail tentang ketentuan tersebut, demikian pula belum ada kebijakan turunan untuk menjabarkan ketentuan dimaksud. Namun demikian, penggunaan istilah "administrasi" tampaknya merupakan pembatasan terhadap kewenangan daerah di bidang penanaman modal. Dengan pembatasan kewenangan ini, daerah tidak lagi memiliki kewenangan terkait dengan pengambilan keputusan stratejikseperti pemberian izin persetujuan penanaman modal, izin pelaksanaan, dan fasilitas penanaman modal. [28]

Pelimpahan urusan pemerintahan jelas diperbolehkan mengingat urusan kepariwisataan merupakan bagian dari urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian tugas kepada pemerintah daerah menjadi dasar penyelenggaraan otonomi daerah. Urusan konkuren

---

[23] Anggi C.W. Wagiran, Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Perizinan Pembangunan Perumahan Yang Berdampak Pada Lingkungan Yang Berkelanjutan Di Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara *Jurnal ilmu hukum.* Vol.XX/No.3/April-Juni/2012, hlm 39-40

[24] *Ibid.*

[25] Hasil wawancara dengan Binhot Isak, selaku Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara, tanggal 28 November 2018.

[26] Abdul Rauf Alauddin Said, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945, *Jurnal FH Unila Fiat Justitia*, Volume 9 No. 4 Oktober, 2015, hlm. 593.

[27] *Ibid*

[28] Asropi, *Bunga Rampai Administrasi Publik: Dimensi Pelayanan Publik dan Tantangannya dalam Administrasi Negara (Publik) di Indonesia*. (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara. 2007), hlm. 1

terbagi lagi menjadi 2 (dua) yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.[29] Urusan pemerintahan wajib adalah urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada warga negara seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan rakyat, pekerjaan umum dan lain sebagainya. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan contohnya adalah pariwisata, pertanian, kelautan, kehutanan dan lain sebagainya. Alasan mengapa perlu adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan daerah adalah agar tercapai efektivitas, akuntabilitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan negara.[30]

Peran dan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengendalian dan pengawasan kegiatan penanaman modal di bidang pariwisata, Undang-undang Pemerintah Daerah berperan memfasilitasi dalam penyelenggaraan penanaman modal bagi investor atau pihak manapun yang berminat untuk menanamkan modal dalam usaha sektor pariwisata dengan keterbatasan lahan yang tersedia yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara dan berwenang menyediakan regulasi berupa sebaran potensi pariwisata yang terangkum dalam rencana induk pariwisata (RIPPARDA) serta peraturan lainnya yang berkaitan dengan kepariwisataan sekaligus berwenang dalam pengendalian dan pengawasan kegiatan penanaman modal sektor pariwisata sesuai dengan Undang-undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataanmengacu kepada perizinan dari Perda yang berhubungan dengan sektor pariwisata.[31]

Implementasi Pengawasan Penanaman Modal Di Bidang Pariwisata Pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara

Pemerintah Pusat dinilai tidak serius dalam memberikan otonomi kepada daerah, karena pemerintah pusat tidak memberikan pedoman yang cukup kepada daerah untuk menjalankan otonominya, namun sebaliknya hampir semua pendapatan pemerintah daerah ditarik pemerintah pusat. Upaya-upaya pemerintah daerah untuk mempromosikan investasi tidak sebanding dengan pendapatan yang diraih. Sebagian besar ditarik oleh pemerintah pusat.[32]Belum optimalnya kepastian hukum di bidang investasi, di antaranya belum adanya acuan hukum sebagai landasan operasional di bidang investasi dalam bentuk Peraturan Daerah, aturan-aturan/kebijakan yang berkaitan dengan fasilitas kemudahan, fasilitasi investasi dan jaminan kepastian berusaha dan aturan-aturan yang sifatnya teknis operasional pelaksanaan penanaman modal di daerah. Sedangkan investor memerlukan regulasi yang pasti untuk menanamkan modalnya. [33]

Birokrasi yang tidak efisien yang tentunya ditandai dengan panjangnya rantai birokrasi proses perizinan hal ini akan mengakibatkan terjadinya biaya yang tinggi yang pada akhirnya dapat menghambat laju investasi. Kendala kordinasi tentunya merupakan suatu kendala yang sangat serius apalagi setelah pelaksanaan otonomi daerah.[34]

Kendala dalam implementasi pengawasan penanaman modal di bidang pariwisata pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara, yaitu:

1. Payung hukum selama ini yang menjadi acuan BKPM D dalam pengelolaan investasi di daerah adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Namun dalam pelaksanaannya Undang-Undang ini belum bisa mengakomodasi secara penuh kebutuhan pengelolaan investasi di daerah.
2. Sumberdaya manusia.Sumber daya manusia juga menjadi hambatan bagi BKPMD untuk melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya. Hambatan utama dalam hal sumberdaya manusia adalah kurangnya pegawai untuk mengelola banyak pekerjaan yang harus diselesaikan oleh BKPMD.
3. Kondisi Politik dan Keamanan di Daerah Krisis moneter mulai tahun 2008 sampai sekarang dan ketidakstabilan ekonomi yang meliputi kebijakan pemerintah, kasus korupsi, peranan usaha, regulasi pasar, tenaga kerja serta pelayanan publik yang rendah masih sangat dirasakan dan menjadi pertimbangan investor untuk melakukan investasi di daerah. .
4. Belum semua jenis pelayanan perizinan yang dilimpahkan di BPMPT Kabupaten Tapanuli Utara. Jenis pelayanan yang belum dilimpahkan ke BPMPT (masih di Bupati atau melekat di SKPD) Kabupaten Tapanuli Utara meliputi izin membawa benda cagar budaya keluar

[29] Abdul Rauf Alauddin Said, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945, *Jurnal FH Unila Fiat Justitia*, Volume 9 No. 4 Oktober, 2015, hlm. 593.

[30]*Ibid*

[31]Hasil wawancara dengan Josua P Sihombing, selaku Destinasi Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara, tanggal 28 November 2018

[32]*Ibid.*, hlm 29

[33]Hasil wawancara dengan Josua P Sihombing, selaku Kabid Destinasi Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara, tanggal 28 November 2018

[34] Ali Kurnia Widi., *Op.Cit.*, hlm 28

kabupaten, izin kepemilikan benda cagar budaya, izin praktek kerja lapangan, izin kuliah kerja nyata dan pengabdian masyarakat, izin kerja tenaga kesehatan, izin kerja perawat,izin kerja bidan, izin praktek tenaga ahli optik, izin lembaga penyelenggara pendidikan anak usia dini, izin satuan pendidikan, izin pengeboran air bawah tanah, izin juru bor, izin usaha ketenaga listrikan untuk kepentingan sendiri, izin usaha penunjang tenaga listrik, izin pendirian depot lokal migas, izin pendirian kilang minyak dan gas bumi, izin pemasaran jenis-jenis bahan bakar khusus untuk mesin langka, izin pengumpulan dan penyaluran pelumas bekas, izin usaha pertambangan umum, izin gudang bahan peledak, izin penggunaan alat berat, dan izin kios.[35]

Upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala dalam Implementasi Pengawasan Penanaman Modal Di Bidang Pariwisata Pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara , yaitu dengan cara :

1. Badan perizinan dan Penanamn Modal Daerah sebaiknya memaksimalkan pengawasan izin prinsip terlebih dulu, karena dalam terbitan nilai rencana dan realisasi penanaman modal masih menunjukkan angka kesenjangan yang besar antara target dan realisasi.
2. Perlunya pembinaan baik melalui sosialisasi, konsultasi maupun fasilitas penyelesaian masalah yang dihadapi penanam modal oleh Badan Perizinan dan Penanaman Modal Daerah terhadap perusahaan penanaman modal terkait dengan penyampaian LKPM (Laporan Kegiatan Penanaman Modal), namun apabila langkah tersebut tidak berhasil maka Badan Perizinan dan Penanaman Modal Daerah harus tegas dalam memberikan sanksi kepada perusahaan penanaman modal yang terbukti tidak menyampaikan LKPM sehingga dapat memberikan efek jera.
3. Perlunya rapat secara berkala serta pendelegasian atau pemisahan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalamhal pengawasan kegiatan investasi sehingga dapat memicu pertumbuhan ekonomiyang cepat dan persaingan usaha yang sehat.
4. Dalam hal kekurangan sumber daya, perlunya penambahan sumber daya manusia baik kuantitas maupun kualitas serta perlunya pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara menganggarkan dana maupun sarana berdasarkan kebutuhan operasional yang dibutuhkan Badan Perizinan dan Penanaman Modal Daerah yang akan melakukan kegiatan pengawasan terhadap banyaknya Izin Prinsip.[36]

Upaya dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan PMA modal asing sektor pariwisata, antara lain :

1. Meningkatkan komitmen kepala daerah dan pemangku kepentingan untuk dapat melaksanakan kegiatan penanaman modal, sehingga tercipta iklim investasi yang kondusif serta memberi jaminan kepastian hukum bagi Investor yang berinvestasi di daerah.
2. Membuat peraturan-peraturan kebijakan yang tetap dan konsisten yang tidak terlalu cepat berubah dan dapat menjamin adanya kepastian hukum karena ketiadaan kepastian hukum akan menyulitkan perencanaan jangka panjang usaha mereka.
3. Prosedur perizinan yang tidak berbelit-belit yang dapat mengakibatkan *high cost economy*(ekonomi biaya tinggi). Pemerintah pusat sudah seharusnya membantu sungguh-sungguh upaya pemerintah daerah daerah dalam menyederhanakan proses perizinan penanaman modal di daerah.
4. Pemerintah daerah Kabupaten Tapanuli Utara menerbitkan Peraturan Daerah untuk memberikan kepastian hukum. Mengatasi kendala yang terjadi dalam meningkatkan pelayanan publik bidang investasi, pemerintah daerah Kabupaten Tapanuli Utara menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Utara, Pemberian Insentif, dan Kemudahan Penanaman Modal.
5. Meningkatkan promosi dan kerjasama investasi. Program BPMPTSP Kabupaten Tapanuli Utara untuk meningkatkan promosi dan kerja sama investasi di antaranya dengan peningkatan fasilitasi terwujudnya kerjasama strategis antar usaha besar dan Usaha Kecil Menengah, Pengembangan potensi unggulan daerah, fasilitasi dan koordinasi percepatan pembangunan kawasan produksi daerah tertinggal (P2KPDT), koordinasi antar lembaga dalam pengendalian pelaksanaan investasi PMDN/ PMA.
6. Mengadakan sosialisasi kepada masyarakat yang akan terkena dampak kegiatan investasi. Menurut kepala bidang pelayanan dan pengaduan BPMPTSP Kabupaten Tapanuli Utara dalam melakukan sosialisasi biasanya BPMPTSP memanggil atau mengumpulkan tokoh

[35]Hasil wawancara dengan Josua P Sihombing, selaku Destinasi Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara, tanggal 28 November 2018

[36]Hasil wawancara dengan Binhot Aritonang, selaku Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara, tanggal 28 November 2018

masyarakat/kepala desa yang akan terkena dampak pengembangan infrastruktur kawasan industri. [37]

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Wewenang pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan penanaman modal dibidang pariwisata, Pasal 27 ayat (1) UU Penanaman Modal menyatakan bahwa Pemerintah mengoordinasi kebijakan penanaman modal, baik koordinasi antar instansi Pemerintah, antara instansi Pemerintah dengan Bank Indonesia, antara instansi Pemerintah dengan pemerintah daerah, maupun antarpemerintah daerah, dengan pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.
2. Peran kabupaten/kota dalam pengendalian kegiatan penanaman modal di bidang pariwisata, yaitu Pemantauan kompilasi, yakni verifikasi serta evaluasi dari Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) dan berbagai sumber lainnya. Melakukan pembinaan dengan cara penyuluhan tentang aturan penanaman modal. Pembinaan juga dilakukan dengan cara memberikan konsultasi dan bimbingan pelaksanaan penanaman modal sesuai ketentuan perizinan yang dimiliki penanam modal.
3. Implementasi pengawasan penanaman modal di bidang pariwisata pada Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara, sejauh ini Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara sudah melaksanakan pengawasan penanaman modal sesuai dengan ketentuan yang berlaku, namun masih terdapat beberapa kendala, yaitu belum tersedianya berapa jumlah perusahaan PMA dan PMDN yang dikategorikan tahap perencanaan, tahap pembangunan, dan tahap komersil, fungsi koordinasi masih lemah karena proses penyusunan perencanaan belum melibatkan lembaga teknis penanaman modal yang berada di Kabupaten/Kota, laporan pelaksanaan tugas tim pengendalian dan pengawasan kegiatan Investasi PMA dan PMDN baru dilakukan secara tertulis dan belum di evaluasi oleh pimpinan untuk mengetahui kinerja tim berdasarkan tingkat struktural.

Saran

1. Sebaiknya peran dan kewenangan diserahkan kembali pada pemerintah daerah kabupaten/kota disertai dengan perbaikan sistem di daerah, yaitu dengan perbaikan cara pengurusan izin penanaman modal khususnya dibidang pariwisata yang meminimalisir terjadinya penyimpangan dan lebih dioptimalkannya pengawas di daerah, agarpenyimpangan dalam hal penyelenggaraan penanaman modal tidak terjadi ulang lagi.
2. Kegiatan-kegiatan dari pemerintah daerah Kabupaten Tapanuli Utara mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional secara umum maupun daerah Kabupaten Tapanuli Utara secara khusus, termasuk dapat meningkatkan penanaman modal dalam sektor pariwisata di Kabupaten Tapanuli Utara.
3. Dengan adanya kebijakan investasi, memungkinkan pemerintah daerah untuk menyusun kerangka perencanaan dan rencana aksi yang diarahkan untuk mendorong investasi, khususnya investasi swasta, baik domestik maupun asing. Disadari sepenuhnya bahwa di tengah kian merosotnya kepercayaan dunia usaha terhadap iklim investasi di Indonesia, hanya kebijakan dan strategi investasiyangjitu yang sanggup merangsangminat investor.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

AR, Endang Danial dan Nanan Warsiah. *Metode Penulisan Karya Ilmiah,* Bandung: Laboratorium PKn FPIPS UPI. 2009.

Asropi, *Bunga Rampai Administrasi Publik: Dimensi Pelayanan Publik dan Tantangannya dalam Administrasi Negara (Publik) di Indonesia*. (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara. 2007.

Bungin, Burhan. *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis Kearah Penguasaan Model Aplikasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

Dessler, Gary.*Manajemen Sumber Daya Manusia,*Jakarta ; Indeks, 2009.

Fajar, Muktar & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Fahamsyah, Ermanto.*Hukum Penanaman Modal*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2015.

[37]Hasil wawancara dengan Binhot Aritonang, selaku Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara, tanggal 28 November 2018

Iwan, Nugroho dan Dahuri Rokmin, *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi Sosial dan Lingkungan,* Jakarta: Puri Media, 2004.
Marzuki, Peter Mahmud *Penelitian Hukum*.Cet 2, Jakarta: Kencana, 2009
Mertokusumo, Sudikno *Teori Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan Keenam, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012.
Salman, Otje dan Anton F Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpul dan MembukaKembali*, Jakarta: Refika Aditama Press,2004.
Spillane, James J. *Pariwisata Indonesia : Siasat Ekonomi dan Rekayasa Kebudayaan,* Yogyakarta: Lembaga Studi Realino, 1994.
Sirajun, dkk, *Hukum Pelayanan Publik,* Malang ; Setara Press, 2012
Widjaja, HAW*Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2002.
Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
Widodo,Joko Good Governance, Surabaya: Insan Cendekia, 2003.

Peraturan perundang-undangan

Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal nomor 3 tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal.

Jurnal

Abdul Rauf Alauddin Said, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945, *Jurnal FH Unila Fiat Justitia*, Volume 9 No. 4 Oktober, 2015
Anggi C.W. Wagiran, Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Perizinan Pembangunan Perumahan Yang Berdampak Pada Lingkungan Yang Berkelanjutan Di Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara *Jurnal ilmu hukum*.Vol.XX/No.3/April-Juni/2012
Abdul Rauf Alauddin Said, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945, *Jurnal FH Unila Fiat Justitia*, Volume 9 No. 4 Oktober, 2015.
Dewanti Hutapea dan Tjihno Windryanto, Pengembangan Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara Sebagai "Kota Wisata" Dalam Upaya Peningkatan Perekonomian Masyarakat dan Pendapatan Asli Daerah, *Jurnal Stia Aan*Vol. III Nomor 1 Juni 2014.
Fatkhul Muin, Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*.Volume 8 No. 1, Januari-Maret 2014.
Hendri Keynes Dehoop. Penanaman modal asing dilihat dari Prespektif otonomi daerah, *Lex et Societatis*, Vol. IV/No. 6/Juni/2016.
Saharuddin Didu, Pengaruh Utang Luar Negeri Dan Penanaman Modal asing (PMA) Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia, *Jurnal Ilmu Ekonomi*. Vol. 8, No. 1, Apr 2018
Sabartua Tampubolon, *Politik Hukum Iptek di Indonesia*, Cetakan I, Yogyakarta; Kepel Press, 2013
Takariadinda Diana Ethika. Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Di Kabupaten Sleman *Jurnal Kajian Hukum,* Vol. 1, No. 2 tahun 2016.