

IMPLEMENTASI PERDA PROVINSI BALI NOMOR 1 TAHUN 2010 TERHADAP BIRO PERJALANAN WISATA DALAM PEMUNGUTAN JASA WISATA

I WAYAN ARKA, I GEDE SUTAWAN

Fakultas Hukum Universitas Dwijendra, Advokad

e-mail: wayanarka050160@gmail.com , igedesutawan@gmail.com

Abstrak

Peraturan Presiden yang menjadi dasar Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 113/Pmk.05/2012 tentang Perjalanan Dinas Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri dan Pegawai tidak tetap yang dijadikan dasar dibuat dan diberlakukannya Peraturan Gubernur Nomor 18 tahun 2018 tentang Perjalanan Dinas Di Lingkungan Provinsi Bali menjadikan perbedaan pandangan hukum tentang pemahaman harga dasar (*riil cost*) yang harus dibayarkan oleh instansi pemerintah yang melakukan perjalanan dengan menggunakan Biro Perjalanan Wisata atau Perusahaan Usaha Jasa Perjalanan Wisata. Rumusan masalah dalam tesis ini adalah tentang (1) Apakah biro perjalanan wisata masih boleh melakukan pungutan jasa wisata?, (2) Adakah konsekuensi biro perjalanan wisata setelah memungut imbalan sesuai Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010? Hasil penelitian menunjukkan kesimpulan sebagai berikut: pertama, Sebagai perusahaan yang bergerak di sektor pariwisata Biro perjalanan (*travel agency*) yang mengeluarkan produk berupa “Janji Jasa Perjalanan” yang dijual dalam bentuk brosur “paket wisata” sesuai dengan tujuan bisnis Perseroan Terbatas diperbolehkan pungutan atau meminta suatu imbalan atas jasa yang telah dijual atau diberikan kepada konsumen untuk mendapatkan hasil atau keuntungan bagi perusahaan didalam bisnis atau usaha.

Kata Kunci : Usaha Jasa, Perjalanan Wisata, Kepariwisataaan

Abstract

Presidential Regulation which forms the basis of the Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia Number 113 / Pmk.05 / 2012 concerning Domestic Disa Travel for State Officials, Civil Servants and Temporary Employees as the basis for making and enacting Governor Regulation No. 18 of 2018 concerning Provincial Travel in Provincial Environments Bali makes a difference in legal views about understanding the basic price (real cost) that must be paid by government agencies that travel by using a Travel Bureau or a Travel Services Business Enterprise. The formulation of the problem in this thesis is about (1) Is the travel agent still permitted to charge tourism services ?, (2) Are there any consequences for the tour and travel agent after collecting fees according to Bali Province Regulation No. 1 of 2010? The results of the study show the following conclusions: first, As a company engaged in the tourism sector, travel agencies issue products in the form of "Travel Service Promises" which are sold in the form of a "tour package" brochure in accordance with the business objectives of the Limited Company. a reward for services that have been sold or given to consumers to obtain results or profits for the company in the business or business.

Keywords: Business Services, Travel Tourism, Tourism

1. PENDAHULUAN

Usaha perjalanan wisata dikatakan oleh sebagian orang sebagai *Tour & Travel* atau *Travel Agent*. Menurut keputusan Dirjen Pariwisata No. Kepp.16/U/II/1988 tanggal 25 Februari 1988, usaha perjalanan wisata adalah usaha yang bersifat komersial yang mengatur, menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan bagi seseorang atau sekelompok orang untuk melakukan perjalanan

dengan tujuan utama untuk berwisata. Kebijakan Pemerintah dalam membina pengembangan kepariwisataan nasional yang merupakan faktor potensial dalam usaha pembangunan dan masyarakat Indonesia agar segala kegiatan yang menunjangnya dapat diatur secara menyeluruh dan terkoordinasikan sesuai dengan penjelasan di atas. Pemerintah Provinsi Bali di tingkat daerah membuat Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisata Budaya Bali (selanjutnya disebut Perda Kepariwisata Budaya Bali) yang menjadi landasan yuridis utama pembangunan kepariwisataan Bali.

Selain peraturan tersebut di atas Pemerintah Provinsi Bali juga membuat regulasi yang khusus mengatur tentang jasa perjalanan wisata yaitu Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata (selanjutnya disebut Perda Bali Usaha Jasa Perjalanan Wisata) yang menjadi landasan yuridis dengan asas manfaat kebersamaan, keterbukaan, berkeadilan dan berkelanjutan dengan tujuan (a) memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan membuka lapangan kerja; (b) mendorong pembangunan daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat; (c) mengendalikan kegiatan usaha untuk menunjang pembangunan berkelanjutan; dan (d) melestarikan Budaya Bali, dapat dikatakan bahwa pariwisata merupakan industry terbesar yang mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat Bali melalui penyediaan lapangan pekerjaan.¹

Berdasarkan unsur-unsur tersebut diatas maka diperoleh suatu gambaran dimana menurut pandangan para wisatawan suatu daerah tujuan wisata merupakan daerah yang cukup asing bagi mereka dan menarik untuk digali lebih dalam guna memperoleh pengalaman hidup yang baru dengan tujuan *refreshing* dan tujuan lainnya diluar tujuan untuk mencari penghidupan. Oleh karena ketidaktahuan para wisatawan terhadap karakteristik dan kehidupan di daerah tujuan wisata, maka wisatawan membutuhkan perantara yang menghubungkan, memberikan informasi dan memfasilitasi tujuan wisatawan yang hendak berwisata.

Biro perjalanan wisata menduduki posisi yang amat penting dalam industri pariwisata karena biro perjalanan wisata menjadi perantara di antara perusahaan-perusahaan industri pariwisata di satu pihak dan wisatawan di lain pihak. Seperti halnya usaha perdagangan jasa (*trade in services*) yaitu usaha perdagangan yang menempatkan jasa sebagai komoditi yang mencakup pengertian pelayanan dan bantuan untuk mendapatkan sesuatu atau suatu sistem yang mengorganisir kegiatan untuk memenuhi kebutuhan dasar seseorang atau beberapa orang.

Berdasarkan data *Association of The Indonesian Tours And Travel Agencies* (ASITA) terdapat 406 Biro Perjalanan Wisata di Provinsi Bali, yang dibagi dalam beberapa jenis, yaitu Biro Perjalanan Wisata (BPW), Cabang Biro Perjalanan Wisata (CBPW), Biro Perjalanan Wisata MICE (BPW MICE), dan Biro Perjalanan Wisata Lanjut Usia (BPW Lanjut Usia) serta 13 Associate Member (sekolah dan *cruise*) yang tersebar di seluruh Bali.²

Peranan biro perjalanan wisata dalam kepariwisataan mengandung konsekuensi yuridis terhadap bentuk pertanggungjawaban yang akan mereka berikan dalam hal ketika wisatawan menggunakan jasa mereka dan terjadi kerugian atau ketidaksesuaian antara prestasi yang dijanjikan. Usaha Jasa Perjalanan Wisata adalah perusahaan yang kegiatannya mengurus keperluan orang yang mengadakan perjalanan baik darat, udara, maupun laut dengan cara menjadi penghubung antara perusahaan yang menyediakan fasilitas perjalanan dengan orang yang ingin melakukan perjalanan. Usaha Jasa Perjalanan Wisata ini terdiri dari dua jenis, yaitu Biro Perjalanan Wisata dan Agen Perjalanan Wisata. Biro Perjalanan Wisata maupun Agen Perjalanan Wisata merupakan pihak yang memperoleh imbalan atas jasa yang diberikannya dari wisatawan.

¹ Yanti, A. I. E. K. (2019, Desember). PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP TENAGA KERJA PEREMPUAN PADA INDUSTRI PARIWISATA BALI. In *Seminar Nasional Inovasi dalam Penelitian Sains, Teknologi dan Humaniora-InoBali* (pp. 436-442).

² www.asitabali.org diakses tanggal 17 April 2020

Usaha jasa perjalanan wisata yang merupakan sebuah bentuk perusahaan jasa atau agen jasa yang pada dasarnya bertujuan untuk mendapatkan keuntungan yang didapat dari pelayanan dan jasa yang diberikan terhadap orang-orang yang dilayani dalam kaitannya dengan perjalanan yang memerlukan pelayanan akomodasi, transportasi, *ticketing* dan lain-lain. Hal ini dapat dikatakan bahwa usaha jasa perjalanan wisata bukan saja melayani orang berlibur atau berwisata melainkan sebagai perusahaan jasa juga melayani orang-orang yang memerlukan jasa untuk berpergian secara pribadi maupun berkelompok yang sering disebut sebagai *group*.

Tujuan perjalanan yang dilayani oleh usaha jasa perjalanan wisata selain perjalanan wisata antara lain perjalanan pendidikan seperti studi banding murid sekolah, mahasiswa, perkumpulan-perkumpulan atau organisasi-organisasi, keagamaan termasuk termasuk instansi pemerintah dalam hal kunjungan-kunjungan yang memerlukan jasa perusahaan usaha jasa perjalanan wisata yang dianggap lebih mudah, lebih murah dan lebih efisien dalam proses perencanaan kegiatan yang akan dilakukan. Untuk itu para pengurus instansi pemerintahan lebih cenderung bekerjasama dengan perusahaan jasa perjalanan wisata dalam proses penyediaan transportasi, akomodasi dan pembelian karcis atau *ticket* yang diperlukan saat berpergian.

Usaha jasa perjalanan wisata yang dalam hal ini merupakan perusahaan jasa yang bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, akan dengan senang hati melakukan kerjasama dalam hal melayani setiap pribadi ataupun kelompok yang menggunakan jasanya. Dapat dikatakan bahwa hubungan *symbiosis mutualisme* atau saling menguntungkan yang dalam hal ini adalah saling memerlukan berkaitan dengan memudahkan jasa pelayanan dengan yang dilayani. Praktek hubungan kerjasama ini secara fakta terjadi khususnya dalam kegiatan usaha jasa perjalanan wisata dengan instansi-instansi pemerintah yang sering melakukan perjalanan dinas maupun kegiatan lainnya. Akan tetapi berdasarkan Peraturan Presiden yang menjadi dasar Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 113/Pmk.05/2012 tentang Perjalanan Disa Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri dan Pegawai tidak tetap yang dijadikan dasar dibuat dan diberlakukannya Peraturan Gubernur Nomor 18 tahun 2018 tentang Perjalanan Dinas Di Lingkungan Provinsi Bali serta adanya peraturan-peraturan Bupati dan Peraturan Walikota Nomor 8 tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Walikota Denpasar Nomor 23 Tahun 2010 tentang Perjalanan Dinas Jabatan Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Pemerintah Kota Denpasar menjadikan perbedaan pandangan hukum tentang pemahaman harga dasar (*riil cost*) yang harus dibayarkan oleh instansi pemerintah yang melakukan perjalanan dengan menggunakan Biro Perjalanan Wisata atau Perusahaan Usaha Jasa Perjalanan Wisata.

Hal ini berkaitan dengan peraturan yang mengutamakan transparansi bagi aparat pemerintah untuk tidak dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Sedangkan bagi perusahaan yang bergerak dalam bidang Usaha Jasa Perjalanan Wisata yang juga bekerjasama dengan pihak usaha lainnya seperti penerbangan, akomodasi atau hotel dan lain sebagainya, mengharapkan adanya keuntungan sebagai bentuk jasa atas pelayanan yang diberikan kepada konsumen yang dalam hal ini instansi pemerintah yang melakukan perjalanan dan menggunakan jasa usaha jasa perjalanan wisatanya.

Perbedaan pandangan hukum inilah yang menyebabkan terjadinya ketakutan biro perjalanan wisata untuk menjalankan usaha jasa perjalanan wisata khususnya kepada instansi pemerintah yang menggunakan jasanya, dikarenakan adanya ketakutan akan pungutan jasa wisata yang tidak sesuai dengan harga dasar yang ditetapkan oleh pihak ketiga sebagai usaha yang bekerjasama dengan usaha jasa perjalanan wisata semisal hotel dan pesawat yang telah memiliki harga dasar dan bekerjasama dengan usaha jasa perjalanan wisata atau biro perjalanan wisata dimana atas harga tersebut dinaikkan sebagai bagian dari jasa atau pelayanan kepada instansi atau konsumen yang melakukan menggunakan jasanya.

Harga yang ditetapkan oleh Biro Perjalanan Wisata dianggap telah dinaikkan karena tidak sesuai dengan harga dasar yang harus dibayarkan oleh instansi pemerintah sebagai konsumen yang melakukan perjalanan, dimana sesuai aturan yang berlaku dalam instansi pemerintah tidak diperbolehkan untuk menaikkan harga dari harga dasar, karena hal ini dapat berimplikasi pada perbuatan melawan hukum yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.

Hal ini menjadi permasalahan tersendiri bagi keberlanjutan usaha jasa perjalanan wisata yang ingin melakukan kegiatan usaha yang bertujuan untuk mendapatkan keuntungan dengan melakukan kerjasama dengan instansi pemerintahan sebagai konsumennya dalam hal mengatur, mengurus dan melayani kegiatan instansi pemerintahan yang melakukan perjalanan baik perjalanan pendidikan (studi banding) ataupun perjalanan-perjalanan kedinasan yang lainnya. Adapun permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah implementasi pungutan jasa wisata oleh Biro Perjalanan Wisata? dan Adakah konsekuensi biro perjalanan wisata setelah memungut imbalan sesuai Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010?

2. METODE

Metode penelitian yang dipergunakan adalah jenis penelitian Empiris yang mengedepankan penelitian lapangan atau proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun pendapat-pendapat hukum guna menjawab isu yang dihadapi dan berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*) yang memerlukan data primer sebagai data utama disamping data sekunder yang berupa bahan hukum dari kepustakaan. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, yang artinya selain menekankan pada hukum dalam kekuatan (*law in the book*) juga menekankan pada berlakunya hukum tersebut dalam masyarakat.³ Adapun sifat penelitian ini adalah bersifat deskriptif dalam aspek penelitian empiris yaitu dengan menggambarkan secara tepat sifat – sifat , gejala dengan gejala lain yang terjadi di masyarakat sehingga dapat memperkuat teori yang sudah ada dan fungsi hukum di masyarakat. Data dan sumber data yang di pakai dalam penyusunan karya ilmiah ini adalah meliputi data primer atau data utama yang berupa wawancara dari beberapa narasumber yang kompeten tentang penelitian ini serta pengamatan di lapangan mengenai berjalan atau tidak nya fungsi hukum di masyarakat dan data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready-made*).

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan teknik wawancara (*interview*) dimana pertanyaan-pertanyaan penulis rancang dengan tersusun dengan tujuan mendapatkan jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian terhadap responden atau informan , ditambah dengan menggunakan teknik studi dokumen yang menggunakan bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian.

Pengolahan data dilakukan dengan cara mensistematika bahan-bahan hukum yang ada dan sistematisasi dalam hal ini berarti membuat klasifikasi terhadap data hukum primer, data hukum sekunder untuk memudahkan pekerjaan analisis. Teknik analisis data yang digunakan adalah Teknik deskripsi kualitatif, yaitu dengan menguraikan semua data menurut mutu, dan sifat gejala dan peristiwa hukumnya dengan mempertautkan antara data primer dengan data sekunder. Setelah itu, data tersebut disajikan secara deskriptif analisis dengan menguraikannya secara sistematis dan komprehensif, sehingga dapat menjawab permasalahan.⁴

³ Artana, I. W. (2020). PERAN PEMERINTAH DALAM PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEKERJA OUTSOURCING DI PT. BALI DANA SEJAHTERA OLEH PT. BPD BALI. *Kerta Dyatmika*, 17(1).

⁴ Dewi, N. M. L., Satriana, I. M. W. C., & Kusumayanthi, K. E. (2019). PRINSIP PERSOONLIJKE VERGUNNING PADA PELAKSANAAN PERATURAN KEPALA KEPOLISIAN RI NOMOR 9 TAHUN 2012 TENTANG PENERBITAN SURAT IZIN MENGEMUDI. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 22-31.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. USAHA BIRO PERJALANAN WISATA DALAM MEMUNGUT IMBALAN JASA PERJALANAN DINAS

Pungutan jasa wisata yang dilakukan oleh perusahaan Biro Perjalanan Wisata merupakan hal yang wajar dan biasa dilakukan, hal ini karena prinsip dari perusahaan Biro Perjalanan Wisata yang bertujuan untuk mendapatkan hasil dari usaha yang berikan kepada tamu berdasarkan pelayanan atau *services* yang maksimal kepada tamu atau pihak yang menggunakan jasa Biro perjalanan Wisata tersebut. Biro Perjalanan Wisata Idealnya disampingi oleh Pramuwisata agar dapat memberikan *service* yang lebih maksimal kepada wisatawan. Pramuwisata bertugas memberikan bimbingan, penerangan, dan petunjuk mengenai daya tarik wisata serta membantu segala sesuatu yang diperlukan wisatawan.⁵

Biro Perjalanan Umum merupakan perusahaan jasa yang mana dapat menghasilkan keuntungan berdasarkan jasa yang diberikan kepada yang menggunakan jasa tersebut. Tentu saja Biro Perjalanan Wisata memerlukan pihak-pihak lainnya yang diajak bekerjasama dalam menghasilkan pelayanan yang maksimal, misalnya bekerjasama dengan pihak hotel untuk memesan akomodasi, bekerjasama dengan pihak maskapai penerbangan atau *Air Line* ataupun pihak-pihak lain yang pada prinsipnya melakukan kerjasama berdasarkan asas saling menguntungkan. Pihak Biro Perjalanan Wisata pastinya akan menaikkan harga dari harga dasar pihak-pihak yang diajak bekerjasama dan menaikkan harga tersebutlah merupakan hasil dari pelayanan dan merupakan keuntungan bagi usaha Biro Perjalanan Wisata yang dijual kepada pihak-pihak yang memerlukan pelayanan Biro Perjalanan Wisata. Akan tetapi terbitnya Peraturan Menteri Keuangan nomor 113 Tahun 2012 tentang perjalanan dinas yang diikuti oleh Peraturan Gubernur No.18 Tahun 2018 tentang Perjalanan Dinas, serta Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota No.8 Tahun 2012, yang pada prinsipnya mengatur tentang perjalanan dinas yang dilakukan Aparatur Sipil Negara harus dengan menggunakan bukti pembayaran yang langsung berasal dari pihak yang memberikan fasilitas atau pelayanan, menjadikan kegiatan Biro Perjalanan Wisata menjadi terhambat.

Hal ini dikarenakan pihak Aparatur Sipil Negara jika ingin melakukan perjalanan dinas maka diwajibkan langsung mendapat bukti pembayaran melalui Hotel, maskapai penerbangan ataupun transportasi termasuk hal-hal lain yang diperlukan oleh Aparatur Sipil Negara dalam perjalanan dinas tersebut. Untuk itu akan berdampak sangat signifikan bagi kelangsungan usaha Biro Perjalanan Wisata, karena kegiatan perjalanan dinas Aparatur Sipil Negara akan langsung melakukan pemesanan kepada pihak-pihak yang sebelumnya diajak bekerjasama dengan Biro Perjalanan Wisata seperti hotel, Maskapai penerbangan, usaha transportasi dan lain-lainnya.

Hal ini bertolak belakang dengan usaha Biro Perjalanan Wisata yang merupakan usaha pelayanan yang berdasar pada kerjasama dengan pihak-pihak lain seperti Hotel, penerbangan, usaha transportasi dan lain-lain untuk mendapatkan hasil atau keuntungan. Untuk itu implementasi atau penerapan peraturan Daerah Provinsi Bali nomor 1 tahun 2010 tentang usaha jasa perjalanan wisata menjadi terhambat karena adanya peraturan-peraturan yang mewajibkan Aparatur Sipil Negara yang merupakan potensi utama bagi kelangsungan usaha Biro Perjalanan Wisata.

Menurut I Made Darmayasa Manager Marketing PT. Bali Daksina Wisata mengatakan bahwa perkembangan pariwisata di Bali berkaitan erat dengan peranan seluruh komponen industri pariwisata, terutama yang tergabung dalam asosiasi Bali *Tourism Board* (BTB) dan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia (GIPI) Bali. Kedua asosiasi merupakan payung dari berbagai komponen industri pariwisata, seperti akomodasi, biro perjalanan wisata (*Association of Indonesian Tour*

⁵ Yanti, A. I. E. K. (2020). Peranan Pramuwisata Dan Pemerintah Dalam Mencegah Pelecehan Kepariwisata Budaya Bali. *KERTHA WICAKSANA*, 14(2), 77-86.

andTravel Agencies, ASITA Bali), pramuwisata, transportasi, pengatur konferensi, atraksi wisata, wisata bahari dan asosiasi perjalanan wilayah Asia Pasifik. Setiap komponen industri pariwisata terlibat dalam mekanisme pengaturan kegiatan dan berintegrasi untuk memberikan pelayanan terbaik bagi wisatawan.⁶

Untuk memberikan suasana yang nyaman bagi para wisatawan dalam berwisata, Biro Perjalanan bekerjasama dengan pihak hotel, restoran, toko cindramata / souvenir, dan perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang pariwisata lainnya.

Adapun kegiatan-kegiatan usaha Biro Perjalanan Wisata adalah:

1. Menyusun dan menjual paket wisata luar negeri atas dasar permintaan.
2. Penyelenggaraan atau menjual pelayaran wisata (*cruise*).
3. Menyusun dan menjual paket wisata dalam negeri kepada masyarakat.
4. Penyelenggaraan pemanduan wisata.
5. Menyediakan fasilitas untuk wisatawan.
6. Menjual tiket /karcis sarana angkutan dan lain-lain.
7. Mengadakan pemesanan sarana wisata.
8. Mengurus dokumen-dokumen perjalanan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Biro Perjalanan Wisata mempromosikan produk atau paket perjalanan wisata ini dengan cara melakukan kunjungan ke sekolah, universitas, kantor, instansi pemerintah serta masyarakat luas.

Menurut Surat Keputusan Direktur Jendral Pariwisata Nomor Kep. 16/U/II/1998 tentang pelaksanaan Ketentuan Usaha Perjalanan, Bab I Pasal 1 memberikan pengertian sebagai berikut :

1. Usaha Perjalanan adalah kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur, menyediakan, dan menyelenggarakan pelayanan bagi seseorang, sekelompok orang, untuk melakukan perjalanan dengan tujuan utama berwisata.
2. Biro Perjalanan Umum adalah badan usaha yang menyelenggarakan kegiatan usaha perjalanan ke dalam negeri dan atau di dalam negeri dan atau ke luar negeri.
3. Cabang Biro Perjalanan Umum adalah salah satu unit usaha Biro Perjalanan Umum, yang berkedudukan di wilayah yang sama dengan kantor pusatnya atau di wilayah lain, yang melakukan kegiatan kantor pusatnya.
4. Agen Perjalanan adalah badan usaha yang menyelenggarakan usaha perjalanan yang bertindak sebagai perantara di dalam menjual dan atau mengurus jasa untuk melakukan perjalanan.
5. Perwakilan adalah Biro Perjalanan Umum, Agen Perjalanan, badan usaha lainnya atau perorangan, yang ditunjuk oleh suatu Biro Perjalanan Umum yang berkedudukan di wilayah lain untuk melakukan kegiatan yang diwakilkan, baik secara tetap, maupun tidak tetap.⁷

Sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata, badan usahanya harus merupakan badan hukum. Artinya, untuk memulai bisnis Biro Perjalanan Wisata ini harus mendirikan PT (Perseroan Terbatas) dengan pertimbangan dan persyaratan yang harus dipahami sebelum memutuskan untuk mendirikan PT. Keuntungan mendirikan PT diantaranya adalah pemisahan yang jelas antara harta pribadi dan harta perusahaan karena PT berstatus badan hukum. Ciri-ciri ataupun karakteristik suatu badan usaha PT antarai lain sebagai berikut :

1. Pendirian PT bertujuan untuk mencari keuntungan (*profit oriented*).
2. Perseroan Terbatas memiliki fungsi ekonomi dan fungsi komersial.
3. Modal Perseroan Terbatas berasal dari saham-saham dan obligasi.

⁶ Wawancara dengan I Made Darmayasa Tanggal 12 Januari 2020

⁷ Surat Keputusan Direktur Jendral Pariwisata Nomor Kep. 16/U/II/1998 tentang pelaksanaan Ketentuan Usaha Perjalanan

4. Perseroan Terbatas tidak mendapatkan fasilitas dari negara.
5. Kekuasaan tertinggi pada Perseroan Terbatas ditentukan melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).
6. Pemilik saham memiliki tanggungjawab terhadap perusahaan sebesar modal yang disetorkannya.
7. Keuntungan yang didapatkan oleh pemilik saham adalah dalam bentuk dividen (pembagian hasil).
8. Perusahaan dipimpin oleh direksi.

Terkait dengan perbuatan melawan hukum, korporasi atau perseroan sebagai subjek hukum dapat melakukan perbuatan melawan hukum baik bersifat perdata maupun pidana (*civil and criminal wrongs*). Pada umumnya pengurus harus bertanggung jawab atas perbuatan melawan hukum itu. Akan tetapi, perbuatan melawan hukum itu dapat langsung dilakukan oleh perusahaan melalui organ-organnya, atau sebaliknya perbuatan melawan hukum itu dilakukan oleh pegawai perusahaan dan perusahaan harus mempertanggungjawabkannya.

Biro perjalanan (*travel agency*) adalah perusahaan yang menyelenggarakan kegiatan wisata dan jasa lain yang terkait dengan penyelenggaraan perjalanan wisata baik di dalam negeri maupun keluar negeri. Menurut Surat Keputusan Direktur Jendral Pariwisata No.Kep.16/U/II/88 tanggal 25 Februari 1988 tentang Pelaksanaan Ketentuan Usaha Perjalanan, pada Bab I Penelitian Umum Pasal 1 Huruf b, Biro perjalanan (*travel agency*) adalah kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur, menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan bagi seseorang, sekelompok orang, untuk melakukan perjalanan dengan tujuan untuk berwisata dimana badan usaha ini menyelenggarakan kegiatan perjalanan yang bertindak sebagai perantara dalam menjual atau mengurus jasa untuk melakukan perjalanan baik di dalam negeri dan/atau ke luar negeri.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI) menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti, bahwa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan ketentuan konstitusi peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah⁸. Biro Perjalanan Wisata (BPW) dan Asosiasi Perjalanan Wisata (APW), berada di bawah naungan ASITA (*Association of the Indonesian Tours dan TravelAgencies*) dalam melakukan kegiatan usahanya. Kegiatan usaha biro perjalanan(*travel agency*) yang utama yaitu membuat atau menyusun paket wisata, menjual paket wisata tersebut kepada konsumen dan memberikan pelayanan kepada konsumen yang membeli paket wisata.

Paket wisata tersebut terdiri dari beberapa komponen, yaitu transportasi, penginapan (hotel), makan dan minuman, obyek wisata, pertunjukan yang dirangkai menjadi satu paket perjalanan dan dijual dalam satu kesatuan harga. Biro perjalanan (*travel agency*) mengeluarkan produk berupa “Janji Jasa Perjalanan” yang dijual dalam bentuk brosur “paket wisata”. Biro perjalanan (*travel agency*) bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan produk yang dikeluarkannya dan harus menjamin bahwa konsumen selaku pengguna jasa perjalanan dapat menikmati perjalanannya seperti yang tertulis dalam brosur paket wisata yang dikeluarkan oleh biro perjalanan (*travel agency*).

Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan membuka lapangan kerja;
- b. mendorong pembangunan daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
- c. mengendalikan kegiatan usaha untuk menunjang pembangunan berkelanjutan; dan
- d. melestarikan Budaya Bali.

⁸Yanti, A. I. E. K. (2019). KEWENANGAN PENGELOLAAN DESA WISATA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI NOMOR 4 TAHUN 2019 TENTANG DESA ADAT. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 59-68.

Pengaturan Penyelenggaraan Usaha Jasa Perjalanan Wisata dilaksanakan berdasarkan asas manfaat, kebersamaan, keterbukaan, berkeadilan dan berkelanjutan.

Perjalanan Dinas menurut Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 113/PMK.05/2012 tentang Perjalanan Dinas Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap meliputi Perjalanan Dinas Jabatan dan Perjalanan Dinas Pindah. Perjalanan Dinas Jabatan adalah perjalanan dinas melewati batas kota dan/atau dalam kota dari tempat kedudukan ke tempat yang dituju, melaksanakan tugas, dan kembali ke tempat kedudukan semula di dalam negeri. Perjalanan Dinas Jabatan dapat digolongkan menjadi Perjalanan Dinas Jabatan yang melewati batas kota dan Perjalanan Dinas Jabatan yang dilaksanakan di dalam kota. Perjalanan Dinas Jabatan yang dilaksanakan di dalam kota meliputi Perjalanan Dinas Jabatan yang dilaksanakan lebih dari 8 (delapan) jam dan sampai dengan 8 (delapan) jam.

Berkaitan dengan bukti pengeluaran untuk biaya transportasi dan penginapan selama perjalanan dinas tidak diperoleh, maka pertanggungjawaban perjalanan dinas dapat hanya menggunakan daftar pengeluaran riil yang disetujui oleh PPK. Tidak adanya pungutan atau imbalan jasa pelayanan yang dikenakan dalam pelayanan yang diberikan kepada konsumen yang dalam hal ini instansi pemerintah, menyebabkan terjadinya ketakutan dari pihak biro perjalanan wisata yang menjadi pihak yang melayani serta dari pihak instansi yang takut dipermasalahakan melanggar aturan yang dapat dikategorikan korupsi karena merugikan kas negara. Dalam hal inilah sistem hukum yang jelas wajib diterapkan untuk mencapai kenyamanan kerjasama antara biro perjalanan sebagai pihak produsen dengan instansi pemerintah sebagai konsumen.

Efektivitas dari aturan yang ada diantaranya peraturan daerah provinsi Bali nomor 1 tahun 2010 tentang usaha jasa perjalanan wisata menjadi tidak efektif karena tidak sinerginya dengan aturan perjalanan dinas aparatur sipil negara yang tidak memberikan peluang kepada instansi pemerintah untuk dapat menggunakan anggaran untuk membayar pelayanan yang diberikan oleh perusahaan biro perjalanan wisata dalam menyelenggarakan perjalanan dengan pelayanan yang diberikan kepada konsumen khususnya instansi pemerintah.

3.2. KONSEKUENSI BIRO PERJALANAN WISATA DALAM MEMUNGUT IMBALAN JASA SESUAI PERDA PROVINSI BALI NOMOR 1 TAHUN 2010 TENTANG USAHA JASA PERJALANAN WISATA

Bertitik tolak pada definisi hukum perusahaan menurut ketentuan Pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, lingkup hukum perusahaan meliputi dua hal pokok, yaitu bentuk usaha dan kegiatan usaha. Bentuk usaha adalah organisasi usaha atau badan usaha yang menjadi wadah penggerak setiap jenis kegiatan usaha, yang disebut bentuk hukum perusahaan. Dalam Bahasa Inggris bentuk usaha atau bentuk hukum perusahaan disebut *company* atau *enterprise* atau *corporation*. Penegakan secara hukum merupakan suatu usaha yang digunakan pemerintah untuk mencapai keadilan, kesejahteraan dan ketertiban dalam kehidupan masyarakat.⁹

Bentuk hukum perusahaan tersebut diatur/diakui oleh undang-undang, baik yang bersifat perseorangan, persekutuan, atau badan hukum. Bentuk hukum perusahaan perseorangan, misalnya Perusahaan Otobus (PO) dan Perusahaan Dagang (PD) milik swasta perseorangan.¹⁰ Bentuk hukum perusahaan perseorangan belum ada pengaturannya dalam undang-undang secara pasti, tetapi

⁹ Indradewi, A. S. N., & Windayati, N. P. S. (2019). TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA TERHADAP PENJUALAN PAKAIAN BEKAS IMPOR YANG MERUGIKAN KONSUMEN DI PASAR KODOK TABANAN. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 1-11.

¹⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm.7-8.

berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat pengusaha, dalam praktiknya dibuat tertulis di muka notaris berupa akta pendirian perusahaan perseorangan.

Di Indonesia, Usaha Jasa Biro Perjalanan pertama kali diatur dalam Surat Keputusan Direktur Jendral Pariwisata No.Kep.16/U/II/88 Tanggal 25 Februari 1988 tentang pelaksanaan Ketentuan Usaha jasa Perjalanan, dan disebut dengan Biro Perjalanan Umum. Dalam ketentuan Pasal 1 huruf b, disebutkan bahwa Biro Perjalanan Umum adalah badan usaha yang menyelenggarakan kegiatan usaha perjalanan ke dalam negeri dan/atau di dalam negeri dan/atau ke luar negeri. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 4 Bab II dijelaskan bahwa Biro Perjalanan Umum memiliki ruang lingkup kegiatan usaha yang terdiri dari :

- a) Membuat, menjual dan menyelenggarakan paket wisata;
- b) Mengurus dan melayani kebutuhan jasa angkutan bagi perorangan dan/atau kelompok orang yang diurusnya;
- c) Melayani pemesanan akomodasi, restoran, dan sarana wisata lainnya;
- d) Mengurus dokumen perjalanan;
- e. Menyelenggarakan panduan perjalanan wisata;
- f). Melayani penyelenggaraan konvensi.

Pertanggungjawaban dalam bidang hukum perdata, dapat ditimbulkan karena wanprestasi dan karena perbuatan melawan hukum (*onrech matigedaad*). Wanprestasi terjadi jika perusahaan jasa perjalanan tidak melaksanakan kewajibannya, yaitu tidak memberikan prestasi sebagaimana yang telah disepakati. Wanprestasi artinya tidak memenuhi sesuatu yang diwajibkan seperti yang telah ditetapkan dalam perikatan. Tidak terpenuhi kewajiban oleh perusahaan jasa perjalanan disebabkan oleh dua kemungkinan alasan, yaitu:

- 1) Kemungkinan kesalahan/kelalaian yang dilakukan perusahaan jasa perjalanan, sehingga tidak terpenuhi kewajibannya;
- 2) Karena keadaan memaksa (*overmacht*), *force majeure*, jadi di luar kemampuan dari perusahaan jasa perjalanan.

Untuk menentukan apakah perusahaan jasa perjalanan bersalah melakukan wanprestasi, perlu ditentukan dalam keadaan bagaimana perusahaan jasa perjalanan tersebut dinyatakan sengaja atau lalai memenuhi prestasi. Ada tiga keadaan, yaitu:

- 1) Perusahaan jasa perjalanan tidak memenuhi prestasi sama sekali;
- 2) Perusahaan jasa perjalanan memenuhi prestasi, namun tidak baik atau keliru;
- 3) Perusahaan jasa perjalanan memenuhi prestasi, namun tidak tepat waktu atau terlambat.

Setiap pelaku usaha dibebani tanggung jawab atas perilaku tidak baik yang dapat merugikan konsumen. Pengean tanggung jawab terhadap pelaku usaha digantungkan pada jenis usaha atau bisnis yang digeluti. Bentuk tanggung jawab yang paling utama adalah ganti kerugian yang dapat berupa pengembalian uang, atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan.¹¹

Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengadopsi prinsip tanggung jawab secara langsung dan prinsip tanggung jawab produk sebagaimana diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 28 UU Perlindungan Konsumen, sedangkan tanggung jawan profesional dalam UU Perlindungan Konsumen diatur dalam Bab IV tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha, diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 17, dan ketentuan Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen.

¹¹Sukma, *Prestasi dan Wanprestasi dalam Hukum*, <http://sukmablog12.blogspot.co.id/12/> diakses pada tanggal 11 Mei 2020 , pukul 10:59 WIB.

4. PENUTUP

4.1. Simpulan

1. Sebagai perusahaan yang bergerak di sektor pariwisata Biro perjalanan (*travel agency*) yang mengeluarkan produk berupa “Janji Jasa Perjalanan” yang dijual dalam bentuk brosur “paket wisata” sesuai dengan tujuan bisnis Perseroran Terbatas diperbolehkan pungutan atau meminta suatu imbalan atas jasa yang telah dijual atau diberikan kepada konsumen untuk mendapatkan hasil atau keuntungan bagi perusahaan didalam bisnis atau usaha.
2. Konsekuensi Biro Perjalanan Wisata Setelah Memungut Imbalan Sesuai Perda Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tidak dijelaskan secara utuh oleh karena itu sepanjang kegiatan usaha yang dilakukan tidak berlawanan dengan hukum yang berlaku, maka kesepakatan yang dilakukan oleh biro perjalanan wisata dan konsumen memungut imbalan atau meminta upah atas jasa yang telah diberikan oleh biro perjalanan wisata masih tetap bisa diberikan oleh konsumen selaku penikmat fasilitas atau pengguna produk.

4.2. Saran

1. Diharapkan bagi pemerintah mengeluarkan regulasi yang dapat menguntungkan kedua belah pihak baik konsumen maupun perusaha yang bergerak di sektor pariwisata yang menjual jasa, bagi penegek hukum diharapkan lebih memahami tujuan maupun karakteristik suatu perusahaan yang memiliki tujuan awal untuk mencari keuntungan dengan cara yang halal tanpa maksud dan tujuan untuk merugikan pihak manapun. Bagi masyarakat agar lebih memperhatikan hak dan kewajiban sebagai konsumen.
2. Sebelum adanya regulasi yang jelas yang tidak terkesan memiliki tafsiran yang berbeda-beda hendaknya untuk pemerintah segera membuatkan payung hukum yang jelas sehingga aparat penegak hukum dalam memberikan atau menjatuhkan sanksi terhadap biro perjalanan wisata atas konsekuensi biro perjalanan wisata dalam memungut imbalan tidak menjadi keraguan.

5. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahcmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, jakarta.
- Abdulkadir Muhamad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Djam'an Satori dan Aan Komariah, 2014, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.
- I.G. Ardika, 2001, *Pariwisata Sebagai Perwujudan Hak Azasi Manusia*, Orasi Ilmiah, Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Jakarta.
- Johnny Ibrahim, 2007, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cetakan ke-3, Bayumedia Publishing, Malang.
- J. J. H Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan Arief Sidhartha, cetakan ke-2, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Morris L. Chen and Kent C. Olsen, 2000, *Legal Research in a Nutshell*, West Group, Amerika.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatifdan Emperis*, Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Otje Salman, 2008, *Teori Hukum – Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Jakarta.

- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 2004, Pengantar Metode Penelitian Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, terjemahan Amiruddin dan ZainalAsikin, Jakarta.
- Robert B. Seidman, 2005, Pranata Hukum sebagai Telaah Sosiologis, PT. Suryandaru Utama, terjemahan Esmi Warrasih, Semarang.
- Soerjono Soekanto, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta
- Soerjono Soekanto, 1979, "Penegakan Hukum dan Kesadaran Hukum", Naskah Lengkap pada *paper* pada seminar Hukum Nasional ke IV, Jakarta.
- Wisnu Basuki, 2001, alih bahasa Lawrence M. Friedman, 2001, *American Law: an Introduction*, 2nd edition, Tatanusa, Bandung.

Jurnal

- Artana, I. W. (2020). PERAN PEMERINTAH DALAM PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEKERJA OUTSOURCING DI PT. BALI DANA SEJAHTERA OLEH PT. BPD BALI. *Kerta Dyatmika*, 17(1).
- Dewi, N. M. L., Satriana, I. M. W. C., & Kusumayanthi, K. E. (2019). PRINSIP PERSOONLIJKE VERGUNNING PADA PELAKSANAAN PERATURAN KEPALA KEPOLISIAN RI NOMOR 9 TAHUN 2012 TENTANG PENERBITAN SURAT IZIN MENGEMUDI. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 22-31.
- Inradewi, A. S. N., & Windayati, N. P. S. (2019). TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA TERHADAP PENJUALAN PAKAIAN BEKAS IMPOR YANG MERUGIKAN KONSUMEN DI PASAR KODOK TABANAN. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 1-11.
- Yanti, A. I. E. K. (2019). KEWENANGAN PENGELOLAAN DESA WISATA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI NOMOR 4 TAHUN 2019 TENTANG DESA ADAT. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 59-68.
- Yanti, A. I. E. K. (2019, December). PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP TENAGA KERJA PEREMPUAN PADA INDUSTRI PARIWISATA BALI. In *Seminar Nasional Inovasi dalam Penelitian Sains, Teknologi dan Humaniora-InoBali* (pp. 436-442).
- Yanti, A. I. E. K. (2020). Peranan Pramuwisata Dan Pemerintah Dalam Mencegah Pelecehan Kepariwisata Budaya Bali. *KERTHA WICAKSANA*, 14(2), 77-86.

Peraturan Perundang – Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No. 3 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan
- Undang-Undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
- Peraturan Daerah Provisi Bali No. 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata
- Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisata Budaya Bali
- Peraturan Gubernur Provinsi Bali Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Perjalanan Dinas Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Bali