

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang sedang berkembang yang saat ini sedang berusaha melakukan pengembangan pembangunan disegala bidang, salah satu nya dibidang pariwisata. Pariwisata merupakan salah satu cara untuk membangun perekonomian di Indonesia, karena Indonesia memiliki banyak tempat wisata yang bisa dikunjungi baik wisatawan lokal maupun mancanegara. Begitu juga hal nya dengan para penanam modal lokal maupun penanam modal asing yang turut menanamkan modal nya dibidang pariwisata. Berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah Indonesia untuk menarik minat para penanam modal terutama Penanam Modal Asing (selanjutnya disebut PMA), yang menanamkan modalnya dibidang kepariwisataan.

PMA berperan penting baik di negara maju maupun di negara berkembang. Penanaman modal asing *foreign direct investment* merupakan salah satu bentuk PMA yang sering di lakukan oleh para penanam modal. Pada prinsipnya, PMA memiliki dua tujuan, yaitu ; 1) bagi negara tuan rumah (*host state*), PMA memberikan akses modal dan teknologi, perluasan lapangan pekerjaan, dan penambahan penghasilan negara dari sektor pajak. Bagi negara tuan rumah, PMA juga dapat melahirkan tenaga-tenaga ahli baru dan memperbaiki kualitas sumber daya manusia dengan bertambahnya pengetahuan. 2) bagi Penanam Modal Asing,

PMA merupakan sarana untuk meningkatkan keuntungan dan membuka akses pasar untuk ekspansi.<sup>1</sup>

Penanaman modal menjadi suatu hubungan ekonomi internasional yang tidak terelakkan. Sebagaimana hubungan ekonomi internasional lainnya, penanaman modal menjadi suatu tuntutan guna memenuhi kebutuhan suatu negara, perusahaan dan juga masyarakat. Hubungan tersebut terjadi karena masing-masing pihak saling membutuhkan satu sama lain dalam memenuhi kebutuhan atau kepentingannya. Hal tersebut ditunjang adanya kesepakatan masyarakat internasional dalam liberalisasi dan globalisasi ekonomi, sehingga terjadi peningkatan hubungan penanaman modal internasional.<sup>2</sup>

Adanya perbedaan geografis, kondisi wilayah, potensi sumber daya alam, kemampuan sumber daya manusia, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi menyebabkan negara berada dalam interdependensi. Di lain sisi negara penerima modal (*host country*) membutuhkan sejumlah dana teknologi dan keahlian (*skill*) bagi kepentingan pembangunan dalam bentuk investasi. Di sisi lain investor sebagai pihak yang berkepentingan untuk menanamkan modal memerlukan bahan baku, tenaga kerja, sarana prasarana, pasar, jaminan, keamanan dan kepastian hukum untuk dapat lebih mengembangkan usaha dan memperbesar perolehan keuntungan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [lawsiteid.wordpress.com/2016/03/28/pemahaman-umum-tentang-penanaman-modal-asing-pma/](https://lawsiteid.wordpress.com/2016/03/28/pemahaman-umum-tentang-penanaman-modal-asing-pma/) di akses pada tanggal 22 November 2018.

<sup>2</sup> Rosyidah Rakhmawati, 2003, Hukum Penanaman modal di Indonesia, hlm.1

<sup>3</sup> Ibid, hlm.2

Kegiatan PMA biasanya dilakukan dalam perdagangan barang maupun jasa. Secara umum, dalam hukum internasional ketentuan mengenai penanaman modal diatur didalam TRIMs tetapi ketentuan ini mengatur penanaman khusus dalam bidang barang sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 TRIMs telah diatur bahwa perjanjian ini hanya mengatur mengenai penanaman modal dalam perdagangan barang. Sedangkan mengenai perdagangan jasa khususnya pariwisata tidak diatur didalam ketentuan ini. Adapun hukum internasional yang mengatur PMA dalam bidang pariwisata adalah GATs (*General Agreement on Trade and Services*). GATs merupakan suatu aturan mengenai perdagangan dalam bidang jasa dan merupakan kerangka WTO. GATs merupakan hasil dari kesepakatan bersama ketika berlangsungnya Putaran Uruguay pada tahun 1994. Selain itu Masalah pariwisata diatur oleh suatu badan khusus dari PBB yang menangani masalah kepariwisataan yakni *United Nation World Tourism Organization* (UNWTO) yang didirikan pada 27 September 1970. Organisasi ini telah banyak mengadakan berbagai konferensi yang dilaksanakan diberbagai negara yang bertujuan untuk memajukan pengembangan dibidang pariwisata secara mengglobal. Konferensi yang dilakukan oleh UNWTO dalam rangka meningkatkan kepariwisataan dunia adalah dengan diselenggarakannya Deklarasi Manila mengenai Kepariwisataan Dunia pada bulan Oktober tahun 1980.

Di Indonesia pengaturan mengenai PMA hanya diatur didalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007. PMA merupakan bentuk lain dari perdagangan Internasional, bisa menimbulkan perbedaan kepentingan antara penanam modal (investor) dengan negara penerima modal (*host country*). Maka, beberapa negara

termasuk Indonesia pada tahun 1994 bergabung dalam GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*) yang memasukkan perjanjian mengenai peraturan investasi asing yang berkaitan dengan perdagangan yaitu Perjanjian TRIMs (*Agreement on Trade Related Investment Measures*)<sup>4</sup>.

Perjanjian TRIMs bertujuan untuk menyatukan kebijakan dari Negara-negara anggota dalam hubungannya dengan investasi asing dan memberikan keamanan dalam perdagangan sesuai dengan prinsip-prinsip GATT. Pada tahun 2004 Indonesia mengeluarkan Undang-undang Nomor 32 tentang Otonomi Daerah, yang mendelegasikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan investasi. Untuk itu daerah juga berhak mengatur Penanaman Modal Asing. Kegiatan PMA di daerah belum ada pengaturannya, sehingga penanaman modal hanya mengacu kepada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal<sup>5</sup>.

Sebagai instrument hukum dalam pelaksanaan kegiatan PMA tentunya akan memicu permasalahan-permasalahan dalam kegiatan penanaman modal dalam sektor pariwisata, khususnya mengenai jaminan perlindungan hukum bagi PMA yang menanamkan modalnya di Indonesia. Walaupun kegiatan PMA memperoleh jaminan perlindungan melalui Undang-undang Penanaman Modal, namun pengaturan PMA di tingkat daerah pun harus dibuat dalam sebuah regulasi yang konkrit sehingga tercapai suatu iklim investasi yang kondusif dengan memperhatikan potensi-potensi yang ada di masing-masing daerah sebagai sebuah keunggulan yang komparatif. Selain itu perlindungan tersebut diberikan juga untuk

---

<sup>4</sup> kadin-indonesia, Investasi asing sebagai bentuk lain dari perdagangan internasional, tersedia di [www.kadin-indonesia.or.id/](http://www.kadin-indonesia.or.id/), diakses pada tanggal 19 Oktober 2018

<sup>5</sup> Orinton Purba, 2010, Hukum Investasi, <https://hukuminvestasi.wordpress.com/>

menghindari terjadinya pelanggaran-pelanggaran fisik ataupun dari hal-hal yang merugikan kepentingan penanam modal.

Kabupaten Bintan, merupakan pulau terbesar di gugusan pulau-pulau di Sumatera bagian Timur, yang terdiri dari kurang lebih 3.000 pulau besar dan kecil, terbentang di seberang Singapura dan Johor Baru, Malaysia. Pulau ini melebar dari Selat Malaka ke Laut Cina Selatan. Kabupaten ini memiliki sejumlah peluang di bidang pariwisata, industri, perikanan, pertambangan dan peternakan. Di Bintan, iklim dan kondisi alam yang eksotis menjadi daya tarik tersendiri bagi para wisatawan mancanegara, misalnya Lagoi yang memiliki pemandangan laut dan pantai yang telah menarik minat lebih dari 450.000 (empat ratus lima puluh ribu) wisatawan mancanegara dan Kabupaten Bintan merupakan destinasi wisata terbesar nomor 4 di Indonesia, dalam hal jumlah kunjungan wisatawan mancanegara setelah Bali, Jakarta dan Batam. Sehingga kondisi ini menarik perhatian investor untuk menanamkan modalnya di Kabupaten Bintan, khususnya investasi dibidang kepariwisataan seperti pembangunan hotel, restaurant dan unsur pendukung lainnya. Untuk menarik minat investor, pemerintah setempat telah mengalokasikan lahan seluas 500 hektar di kecamatan Gunung Kijang dan 100 hektar di Bintan bagian Utara sebagai areal hutan industri dan pengembangan pantai<sup>6</sup>

Pengembangan pariwisata dilakukan dengan bekerja sama dengan Singapura untuk membangun Bintan<sup>7</sup>. Singapura merupakan negara terbanyak asal

---

<sup>6</sup> Indrahi Messy, 2010, <https://indrahimessi.wordpress.com/2010/>

<sup>7</sup> Wisata Lengkap, 2018, <https://wisatalengkap.com/tempat-wisata-di-bintan-terbaru/>  
diakses pada 19 oktober 2018

turis yang berkunjung ke Bintan. Pada tahun 2016, lebih kurang seperempat dari total wisman yang berkunjung ke Bintan adalah dari negara Singapura. Lokasi negara yang bertetangga dengan Bintan membuat banyak warga Singapura datang berkunjung untuk menghabiskan waktu libur akhir tahun atau bahkan hanya sekedar melepas lelah bersama keluarga dipenghujung minggu. Selain Singapura, warga Tiongkok juga banyak berkunjung ke Bintan baik melalui *Travel Agent* maupun secara perorangan.

Pariwisata merupakan salah satu daya dorong pertumbuhan ekonomi di daerah Kabupaten Bintan, optimisme yang ditunjukkan oleh pertumbuhan sektor pariwisata semakin memperkuat alasan untuk menjadikan pariwisata sebagai tulang punggung perekonomian Bintan pada tahun-tahun yang akan datang. Pertumbuhan yang positif juga harus didukung oleh stabilitas politik dan keamanan, keberlangsungan ekosistem dan kreatifitas pemerintah daerah dalam mengemas atraksi pariwisata di Bintan.

Dengan tidak adanya pengaturan tentang investasi asing dan hanya mengacu kepada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dan berdasarkan kepada TRIMs yang dapat memicu permasalahan-permasalahan dalam kegiatan Penanaman Modal dalam sektor pariwisata, mengingat beragamnya potensi dan budaya dalam pengelolaan pariwisata di Kabupaten Bintan.

---

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik dan ingin membahasnya dalam suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul : **“PELAKSANAAN PENANAMAN MODAL ASING DALAM BIDANG KEPARIWISATAAN MENURUT *GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES* (GATs) DI KABUPATEN BINTAN, PROVINSI KEPULAUAN RIAU”**.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Penanaman Modal Asing dalam bidang Kepariwisata di Kabupaten Bintan menurut *General Agreement on Trade in Services* (GATs)?
2. Apa saja kendala yang dialami Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan dalam pelaksanaan Penanaman Modal Asing?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Penanaman Modal Asing dalam bidang Kepariwisata di Kabupaten Bintan menurut *General Agreement on Trade in Services* (GATs).
2. Untuk mengetahui kendala yang dialami oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan dalam pelaksanaan Penanam Modal Asing.

## **D. METODE PENULISAN**

### **1. Metode Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan hukum sosiologis, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku dan dikaitkan dengan praktek dilapangan.

### **2. Sumber Data**

Sumber data yang digunakan dalam penulisan ini adalah :

- a. Data Primer yaitu data yang dikumpulkan sendiri oleh peneliti langsung dari sumber pertama berupa wawancara yang dilakukan langsung kepada Kabid Destinasi Wisata Dinas Pariwisata Kabupaten Bintan, Kabid Perizinan Investasi DPMPTSPTK Kabupaten Bintan dan Kabid PTSP sektor Sosial Ekonomi DPMPTSPTK.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian dan digunakan untuk melengkapi data primer. Data sekunder terdiri dari :
  - 1) Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, yang terdiri dari:
    - a) Konvensi *Agreement on Trade Related Investment Measures* (TRIMs).
    - b) GATs (*General Agreement on Trade in Service*).
    - c) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah.
    - d) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.



- e) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan.
- f) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1994 tentang kepemilikan saham Dalam Perusahaan Yang didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata.
- h) Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Daftar Bidang Usaha Tertutup dan Bidang Usaha Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal.
- i) Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
- j) Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan PTSP Bidang Pariwisata dan Ekonomi Kreatif di BKPM.
- k) Keputusan Menteri Negara Investasi Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Permohonan Penanaman Modal Asing.
- l) Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 57/Sk/2004 Tentang Tata Cara Permohonan Penanaman Modal yang didirikan Dalam Rangka PMA.
- m) Perka BKPM Nomor 12 tahun 2009 Tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal.

- n) Perka BKPM Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Izin Prinsip Penanaman Modal.
  - o) Perka BKPM Nomor 1/P/2008 Perubahan Kedua Perka 57/Sk/2004.
  - p) Peraturan Bupati Bintan Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Terpadu Satu Pintu Pada Badan Promosi, Investasi dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Bintan.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu dengan mencari bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer<sup>8</sup>, yang meliputi:
- a) Buku-buku atau hasil karya dari kalangan hukum mengenai PMA dan Pariwisata.
  - b) Data-data tentang penanaman modal asing dalam bidang pariwisata di daerah kabupaten Bintan.
  - c) Hasil-hasil penelitian.
  - d) Jurnal mengenai PMA dan Pariwisata.
- 3) Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

---

<sup>8</sup> Suratman, Philip Dillah, 2014. *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, hlm 66.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut :

#### **a. Wawancara**

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian lapangan untuk memperoleh keterangan dengan melakukan tanya jawab secara lisan antara penulis dengan responden . Wawancara ini dilakukan dengan wawancara semi terstruktur yaitu penulis menyiapkan pertanyaan yang telah disusun terlebih dahulu kemudian dikembangkan sesuai dengan kebutuhan.

#### **b. Studi Dokumen**

Studi Dokumen adalah studi yang diperoleh dari bahan primer dan sekunder, literatur dan jurnal-jurnal hukum serta kamus hukum yang ada kaitannya dengan masalah penelitian.

### **4. Analisis Data**

Data sekunder yang telah disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif. Analisis secara kualitatif berarti analisis yang memfokuskan perhatiannya pada makna-makna yang terkandung didalam suatu pernyataan, bukan analisis yang memfokuskan perhatiannya pada figur-figur kuantitatif semata. Analisa data dilakukan sedemikian rupa dengan memperhatikan aspek kualitatif dengan maksud agar diperoleh kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan.