



**IMPLIKASI HUKUM TERHADAP BISNIS JASA PARIWISATA INDONESIA
DALAM KERANGKA GLOBALISASI PERDAGANGAN DUNIA DI BIDANG JASA
(WTO-GATS)**

SKRIPSI

**Disusun Untuk Memenuhi Syarat Sebagai Sarjana Hukum
Fakultas Hukum Universitas Indonesia**

Denny Saputra

0597230498

**Program Kekhususan IV
Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
Depok, 2010**

[Type text]

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
 Nama : Denny Saputra
 NPM : 0597230498
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Judul Skripsi : **IMPLIKASI HUKUM TERHADAP BISNIS JASA
 PARIWISATA INDONESIA DALAM KERANGKA GLOBALISASI PERDAGANGAN
 DUNIA DI BIDANG JASA (WTO-GATS)**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

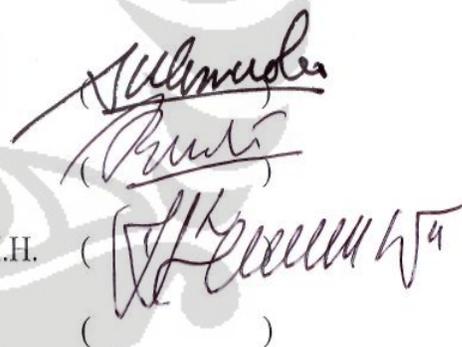
DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Suharnoko, S.H., M.Li.

Pembimbing II : Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H.

Penguji : Purnawidhi. W. Purbacaraka, S.H., M.H.

Penguji : Rouli Anita Valentina, S.H., M.H.



Handwritten signatures of the examiners: Suharnoko, Akhmad Budi Cahyono, Purnawidhi. W. Purbacaraka, and Rouli Anita Valentina.

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 7 Januari 2010

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi/Tesis/Disertasi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Denny Saputra

NPM : 0597230498

Tanda Tangan :



Tanggal : 7 Januari 2010

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Denny Saputra
NPM : 0597230498
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenis karya : Skripsi

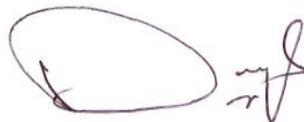
demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

IMPLIKASI HUKUM TERHADAP BISNIS JASA PARIWISATA INDONESIA DALAM KERANGKA GLOBALISASI PERDAGANGAN DUNIA DI BIDANG JASA (WTO-GATS

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 7 Januari 2010
Yang menyatakan



(Denny Saputra)

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Tiga bulan telah penulis tempuh untuk mendapatkan yang terbaik dalam penulisan skripsi ini. Penulis menyadari skripsi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis senantiasa membuka diri untuk melakukan perbaikan dalam penulisan skripsi ini.

Selama proses menyelesaikan penulisan ini, penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dorongan semangat dan bimbingan berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada :

- (1) Bapak Suharnoko, S.H., M.LI., selaku pembimbing satu dari penulisan skripsi ini yang telah banyak meluangkan waktunya disela-sela kesibukannya sebagai staf pengajar FHUI, untuk memberikan kritikan, bimbingan dan nasihatnya kepada penulis.
- (2) Bapak Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H., selaku pembimbing dua dari penulisan skripsi ini yang telah

meluangkan waktunya disela-sela kesibukannya, untuk memberikan kritik, bimbingan dan nasihatnya kepada penulis.

- (3) Tanpa mengurangi rasa hormat dan terima kasih penulis karena tidak dapat menyebutkan satu persatu kepada seluruh Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah mencurahkan ilmu dan membantu selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- (4) Keluarga tercinta yang terdiri dari Orang Tua penulis, Mama dan Papa yang senantiasa mendoakan dan memberikan semangat untuk keberhasilan penulis, Istri tercinta Siti Rochaniyah atas segala pengorbanan, doa dan semangat dukungannya, adik-adik (Fera & Agri), keponakan (Atras dan Aulia) terima kasih atas doa dan dukungannya.
- (6) Teman-teman kuliah penulis di Program Ekstensi FHUI angkatan 1996, 1997, 1998 yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu
- (7) Seluruh staff dan management Panorama Destination yang selalu memberikan sindiran yang membangun semangat penulis.

(8) Dan kepada semua pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini.

Akhir kata, penulis berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu hukum di masa kini dan masa mendatang. Dan dengan segala kerendahan hati, penulis menerima komentar dan saran dari para pembaca agar dapat membuat skripsi ini menjadi lebih baik.

Depok, Januari 2010

Denny Saputra

ABSTRAK

Nama : Denny Saputra
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Implikasi Hukum Terhadap Bisnis Jasa
Pariwisata Indonesia Dalam Kerangka
Globalisasi Perdagangan Dunia (WTO-GATS)

Skripsi ini berusaha memberikan gambaran tentang implikasi hukum terhadap komitmen pariwisata Indonesia dalam GATS-WTO. Peraturan perundang-undangan kepariwisataan Indonesia diharapkan mampu memfasilitasi prinsip-prinsip perdagangan jasa dalam GATS. Indonesia harus mentaati prinsip-prinsip tersebut dengan tidak mengesampingkan kepentingan nasional dalam rangka membina hubungan yang baik dengan setiap anggota. Pemerintah Indonesia diharapkan mampu memanfaatkan beberapa aturan pengecualian dalam GATS untuk memberikan kesempatan pada pelaku bisnis pariwisata Indonesia untuk mempersiapkan diri dalam kompetisi perdagangan jasa global. Pertanyaan yang timbul adalah apakah aturan perundang-undangan kepariwisataan Indonesia telah berada pada posisi ideal untuk mampu memfasilitasi perkembangan perdagangan jasa global serta upaya-upaya apa saja di bidang perundang-undangan yang harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam rangka mempersiapkan globalisasi perdagangan dunia di bidang jasa.

Kata kunci: pariwisata, GATS-WTO

ABSTRACT

Name : Denny Saputra
Study Programme : Law
Title : Legal Implications of Tourism
Services Business To Indonesia In the
Framework of Globalization World
Trade (WTO-GATS)

This thesis attempts to provide a description of the legal implications of the commitment of Indonesian tourism in the GATS-WTO. Laws and regulations Indonesian tourism is expected to facilitate the principles of trade in services in GATS. Indonesia must comply with these principles by not override national interests in an effort to develop a good relationship with each member. The Indonesian government is expected to be able to take advantage of some exceptions in the GATS rules to provide opportunities for tourism businesses to prepare for Indonesia in the global services trade competition. The question that arises is whether the statutory rules of tourism in Indonesia has been an ideal position to be able to facilitate the development of global service trade and the efforts to anything in the field of legislation that must be done by the Indonesian government in order to prepare for the globalization of world trade in services.

Key word : tourism, GATS-WTO

D A F T A R I S I

Halaman Pengesahan	i
Halaman Pernyataan Orisinalitas	ii
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi	iii
Kata Pengantar	iv
Abstrak	vii
Abstract	viii
Daftar Isi	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pokok Permasalahan	10
C. Tujuan Penulisan	11
D. Definisi Operasional	12
E. Metode Penelitian	15
F. Sistematika Penulisan	17
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN KEPARIWISATAAN INDONESIA DAN PERKEMBANGANNYA	
A. Perkembangan Kebijakan Perdagangan Jasa Pariwisata	
1. Perkembangan Tahap Pertama (1961 - 1969).....	20
2. Perkembangan Tahap Kedua (1969 - 1998).....	21
3. Perkembangan Tahap Ketiga (2000).....	25
B. Penataan Kebijakan Kepariwisata Indonesia	
1. Aspek Ekonomi Perdagangan kebijakan Kepariwisata.....	34
2. Aspek Kebudayaan.....	36
3. Aspek Lingkungan Hidup.....	38
4. Aspek Hukum.....	40

C. Peraturan Kepariwisata Nasional.....	44
BAB III RUANG LINGKUP DAN PRINSIP-PRINSIP PENGATURAN	
PERDAGANGAN JASA PARIWISATA DALAM GATS-WTO	
A. Ruang Lingkup GATS.....	63
B. Prinsip-Prinsip GATS.....	64
BAB IV IMPLIKASI KOMITMEN PARIWISATA INDONESIA DALAM	
GATS-WTO DAN ANTISIPASINYA	
A. Implikasi Komitmen Terhadap Pengaturan Kepariwisata	
Indonesia.....	73
B. Peraturan Pariwisata yang Perlu Dipersiapkan Sebagai	
Langkah Antisipasi.....	80
1. Peraturan dibidang Perhotelan.....	83
2. Peraturan dibidang Biro dan Agen Perjalanan	
Wisata.....	87
BAB V PENUTUP	
A. Simpulan	90
B. Saran	91
Daftar Pustaka	



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sudah sejak lama mencanangkan pariwisata sebagai salah satu bidang yang sangat diandalkan potensinya sebagai sebuah industri yang diharapkan memberi kontribusi besar terhadap pendapatan negara.

Dengan kekayaan alam dan ragam budaya yang dimiliki, Indonesia berpotensi besar menjadi salah satu tujuan utama wisatawan manca negara. Pada akhir tahun 2007, tercatat 5.505.759¹ wisatawan asing yang datang mengunjungi Indonesia.

¹ "Statistical report on Visitor to Indonesia", <http://www.budpar.go.id/page.php?ic=621&id=180>

Sektor pariwisata juga dapat memberikan dampak yang positif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama yang berada di sekitar daerah-daerah yang menjadi tujuan wisata.

Kunjungan wisatawan manca negara tersebut menciptakan interaksi sosial dengan masyarakat setempat, dimana wisatawan tersebut berkunjung. Di era globalisasi seperti sekarang ini, bukan hal yang sulit bagi wisatawan asing untuk berkunjung ke berbagai pelosok wilayah Indonesia.

Dengan adanya globalisasi perdagangan dunia yang memperluas jangkauan kegiatan ekonomi, menimbulkan konsekwensi dimana kegiatan wisata tidak hanya terbatas pada satu negara saja. Kegiatan wisata menjadi suatu kegiatan global yang tidak lagi dibatasi wilayah negara. Batas antar negara tidak lagi menjadi halangan bagi wisatawan untuk melaksanakan perjalanan wisata.²

Indonesia juga telah melalui beberapa rintangan dalam rangka kegiatan kepariwisataan. Krisis moneter

² I Putu Gelgel, *Industri Pariwisata Indonesia Dalam Globalisasi Perdagangan Jasa (GATS-WTO)*, cet. 1, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hal 1.

pertengahan tahun 1997, sejenak mengesampingkan program pembangunan kepariwisataan nasional.

Peristiwa yang paling memukul dan menyebabkan terjadinya keterpurukan sektor jasa pariwisata Indonesia adalah tragedi Bom Bali 1 Oktober 2002 dan 1 Oktober 2005 yang menyebabkan citra pariwisata Indonesia menjadi sorotan dunia yang berdampak pada pembatalan dan penundaan perjalanan wisata manca negara ke Indonesia. Wisatawan manca negara menjadi enggan mengunjungi negeri ini dengan alasan keamanan. Terlebih lagi dengan adanya isu virus SARS, menyebabkan mereka berpikir seribu kali untuk berkunjung ke Indonesia.³

Terpuruknya industri penerbangan nasional di segi keamanan dan keselamatan juga sangat mempengaruhi jumlah kunjungan wisatawan manca negara, mengingat Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki obyek wisata unggulan di setiap pulau yang berbeda.

Hal ini membuat pemerintah Indonesia harus berfikir keras untuk dapat mengembalikan kepercayaan internasional. Selain promosi dan peningkatan pemasaran kepariwisataan Indonesia, pemerintah juga harus meningkatkan dan

³ *Ibid.*, hal. 2

membangunan infrastruktur dalam rangka penyediaan sarana pariwisata dan meningkatkan kelancaran pelayanan terhadap wisatawan yang berkunjung ke setiap bagian wilayah Indonesia.

Peran serta pihak swasta sebagai ujung tombak dalam lingkup perdagangan jasa pariwisata juga harus mendapatkan perhatian dari pemerintah. Pengaturan yang flexible dibutuhkan oleh pihak swasta dalam melakukan kegiatannya sehingga tercipta suatu sinkronisasi dalam mencapai tujuan pembangunan pariwisata nasional yang berasas manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokratis, kesetaraan dan kesatuan.⁴

Bisnis pariwisata memiliki sistem pengaturan tersendiri, institusi-institusi, tradisi, azas-azas, ketentuan, standar-satandar, mekanisme dan prosedur berbeda dengan perdagangan barang. Demikian juga dari segi teknik transaksi, penentuan dasar transaksi, materi transaksi, elemen-elemen kontrak, bentuk pertanggung jawaban, cara

⁴ Indonesia, Undang-undang tentang Kepariwisataan, UU No. 10, LN No. 11 Tahun 2009, TLN No. 4966, ps. 2.

perhitungan resiko dan penentuan tanggung jawab hukum pelaku dan konsumennya.⁵

Karakteristiknya yang unik membutuhkan suatu aturan yang sesuai dengan segala kekhususannya. Sehingga ketentuan hukum bisnis pada umumnya tidak dapat diterapkan sepenuhnya terhadap bisnis pariwisata ini.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan diharapkan mampu mengakomodir perkembangan kegiatan bisnis pariwisata. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 yang terdiri dari 17 Bab dan 70 pasal lebih mengatur tentang asas dan tujuan kepariwisataan serta segala sesuatu tentang obyek dan daya tarik wisata, prinsip penyelenggaraan kepariwisataan, usaha pariwisata, hak dan kewajiban dan larangan, kewenangan pusat dan daerah, badan promosi pariwisata, sumber daya manusia di bidang pariwisata, sanksi administratif dan ketentuan pidana.

Undang-Undang tersebut diatas adalah Undang-Undang Tentang Kepariwisataan yang baru menggantikan Undang-Undang yang lama; Undang-Undang Nomor 9 tahun 1990.

⁵ Ida Bagus Wiyasa Putra et. Al., *Hukum Bisnis Pariwisata*, cet. 1, (Bandung: Refika Aditama, 2003), hal. 19.

Terdapat hal-hal yang baru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009. Hal baru yang diatur dalam Undang-Undang ini beberapa diantaranya adalah tentang keberadaan Badan Promosi Pariwisata baik tingkat pusat maupun daerah, standarisasi sumber daya manusia dan pendanaan.

Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 masih menganut prinsip yang sama dengan undang-Undang yang digantikannya. Produk hukum kepariwisataan Indonesia saat ini lebih kepada pengaturan yang bersifat statis (diam) sementara kegiatan kepariwisataan Indonesia yang bersifat dinamis (bergerak) masih menggunakan kaedah-kaedah hukum bisnis pada umumnya.

Pada tahun 1994, melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994, Indonesia telah meratifikasi *Final Act Embodying The Result of Uruguay Round of Multilateral Trade Organization*. Dengan ratifikasi tersebut Indonesia terikat oleh seluruh lampiran perjanjian World Trade Organization yang salah satunya adalah kesepakatan perdagangan di bidang jasa (*General Agreement on Trade in Service* atau *GATS*) yang bertujuan meliberalisasi perdagangan internasional di

bidang jasa. Dalam hal ini Indonesia telah memberikan komitmennya dan meliberalisasi sektor jasa pariwisata.

Dalam pemenuhan kewajiban dan komitmen dalam perjanjian ini, setiap anggota harus mengambil langkah yang selayaknya dilakukan untuk menjamin pelaksanaan perjanjian tersebut oleh pemerintah, daerah dan lembaga non pemerintah dalam wilayahnya. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan jasa-jasa (*services*) adalah semua jasa di segala sektor kecuali jasa-jasa yang dipasok untuk keperluan pemerintah. Jasa yang diberikan dalam kaitannya dengan pemerintah adalah jasa-jasa yang diberikan tidak secara komersial maupun dalam persaingan dengan satu atau lebih penyedia jasa.⁶

Putaran Uruguay yang merupakan perundingan multilateral untuk menata kembali aturan dibidang perdagangan internasional, telah berlangsung sejak bulan September 1986 dan berakhir pada bulan April 1994. Perundingan tersebut merupakan suatu upaya untuk memperkuat sistem *GATT* (*General Agreement On Tariffs and Trade*) dan

⁶ Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum*, cet. 1, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hal. 231.

mencegah meningkatnya kecenderungan proteksionisme di berbagai negara penting, terutama di negara maju.⁷

Putaran Uruguay merupakan perundingan yang paling kompleks dari tujuh putaran yang sebelumnya dilaksanakan dalam rangka GATT. Perundingan ini juga membahas hal-hal baru dalam perdagangan sebagai akibat majunya perdagangan dan perkembangan ekonomi. Salah satu perundingan di bidang yang baru adalah GATS, yang bertujuan merumuskan aturan perdagangan global di bidang jasa.

Tujuan di bentuknya GATS seperti ditegaskan dalam Deklarasi *Puncta Del Este* adalah untuk membentuk suatu kerangka prinsip dan aturan multilateral bagi perdagangan jasa. Termasuk didalamnya mengatur sektor-sektor individu dengan tujuan untuk memperluas perjanjian jasa tersebut.⁸

Dalam perundingan dibidang jasa, Indonesia telah merumuskan posisi dengan cermat dan hati-hati. Perumusan ini tetap konsisten dengan GATS sekaligus menjaga kepentingan nasional. Dengan demikian, misalnya, penyusunan *Schedule of Specific Commitment*, dan *MFN Exemption*

⁷ H.S. Kartadjoemena, GATT-WTO dan Hasil Uruguay Round, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1997, hal. 1.

⁸ I Putu Gelgel, *Op. Cit.*, hal. 29.

dilakukan sesuai dengan ketentuan GATS tetapi tetap mempertimbangkan kondisi jasa dan atau pemasok jasa dalam negeri dan menjaga kepentingan nasional pada umumnya.⁹

Indonesia memiliki hak penuh berdasarkan prinsip kedaulatan negara untuk mengatur dan membentuk peraturan perundang-undangannya sendiri dibidang kepariwisataan, yang dapat memenuhi kekhasan karakteristik bisnis pariwisata itu sendiri. Disisi lain, pemerintah kita juga harus memperhatikan prinsip-prinsip yang sudah disepakati oleh setiap negara anggota *GATS*

Indonesia sebagai sebuah negara berkembang dapat memanfaatkan salah satu prinsip yang ada pada perjanjian tersebut untuk mempersiapkan diri agar dapat bersaing dengan negara lain. Hal ini sangat menguntungkan bagi pelaku bisnis pariwisata Indonesia karena memiliki proteksi dalam kurun waktu tertentu untuk dapat mempersiapkan diri tanpa harus kehilangan kesempatan mengakses pasar asing.

Untuk memaksimalkan kesempatan tersbut, Pemerintah Indonesia harus mambangun satu komunikasi yang baik dengan komunitas bisnis pariwisata Indonesia untuk mendapatkan

⁹ Hata, *Op. Cit.*, hal. 223.

sebanyak-banyaknya informasi tentang kondisi pariwisata Indonesia sebagai dasar bagi pemerintah Indonesia dalam melakukan kerjasama dengan masing-masing anggota GATS lainnya. Kelancaran komunikasi dengan pemerintah sebagai pembuat peraturan perundang-undangan, membuat para pelaku bisnis pariwisata Indonesia dapat memahami peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintahnya dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara mana target bisnis mereka diarahkan.

B. Pokok Permasalahan

Keikutsertaan Indonesia dalam persetujuan GATS menimbulkan konsekwensi yang perlu di tindak lanjuti dengan menyiapkan dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan

Agar dalam pembahasannya lebih terfokus atau terarah dan tidak meluas, maka perlu dilakukan pembatasan pokok-pokok permasalahan yang tertuang dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Apa implikasi komitmen pariwisata Indonesia dalam GATS - WTO terhadap peraturan pariwisata nasional dalam rangka meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan asing ke Indonesia
2. Upaya apa yang seharusnya dilakukan pemerintah Indonesia dibidang hukum dalam rangka meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan asing ke Indonesia dalam kerangka globalisasi perdagangan dunia di bidang jasa (GATS - WTO)

C. Tujuan Penulisan

Tujuan secara khusus dari penelitian ini adalah untuk mengetahui

1. Memberikan penjelasan dan pembahasan tentang implikasi dari komitmen pariwisata Indonesia dalam GATS - WTO terhadap peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan Indonesia dihubungkan dengan kondisi riil komunitas bisnis pariwisata
2. Memberikan gambaran tentang sejauh mana peraturan pariwisata Indonesia mampu memfasilitasi dan apa saja yang perlu dipersiapkan pemerintah Indonesia sebagai

langkah antisipasi terhadap keikutsertaan Indonesia dalam persetujuan GATS - WTO.

D. Definisi Operasional

Penulis menggunakan istilah-istilah yang terkait dalam penulisan ini. Adapun istilah-istilah tersebut adalah sebagai berikut

1. "wisata" menurut pasal 1 poin 1 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam waktu sementara.
2. "Wisatawan" adalah orang yang melakukan kegiatan wisata. Sedangkan "pariwisata" itu sendiri adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.
3. "Kepariwisata" dalam Undang-undang ini dijelaskan sebagai keseluruhan kegiatan yang terkait dengan

pariwisata dan bersifat multidimensi dan multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan Negara serta interaksi antara wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan pengusaha. Dalam tulisan ini, penulis membatasi penyelenggaraan jasa pariwisata sebagai kegiatan usaha pariwisata mendatangkan wisatawan asing untuk melaksanakan kegiatan wisata di Indonesia.

4. "Daya Tarik Wisata" adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.

5. "Daerah Tujuan Wisata atau Destinasi Pariwisata" adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administrative yang didalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.

6. "Usaha Pariwisata" adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata. Sedangkan "Pengusaha

Pariwisata" adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata

7. "Industri Pariwisata" adalah kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.

8. "Kawasan Strategis Pariwisata" adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.

9. "Kompetensi" adalah seperangkat pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh pekerja pariwisata untuk mengembangkan profesionalitas kerja.

10. "Sertifikasi" adalah proses pemberian sertifikat kepada usaha dan pekerja pariwisata untuk mendukung peningkatan mutu produk pariwisata, pelayanan, dan pengelolaan kepariwisataan.

11. "Pemerintah Pusat" selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

12. "Pemerintah Daerah" adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.

13. "Menteri" adalah menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang kepariwisataan.

Pada bagian penjelasan bagian Umum nomor II dan nomor III C poin 15, "*General Agreement On Trade In Services*" adalah perjanjian perdagangan multilateral untuk menetapkan kerangka prinsip dan aturan bagi perdagangan jasa dengan tujuan menciptakan perdagangan bebas, adil, dan membantu menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan umat manusia.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Hal ini disebabkan, oleh

karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistimatis, metodologis, dan konsisten. Keberadaan suatu metodologi di dalam setiap penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan adalah merupakan suatu unsur yang mutlak dan harus ada.¹⁰

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan dengan melihat sinkronisasi antara ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam GATS (*General Agreements On Trade In Services*) atau Peretujuan Umum Perdagangan Jasa yang masuk ke dalam sistem hukum Indonesia melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994, yaitu Undang-undang tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization (WTO Agreement)* atau Peretujuan Pendirian Organisasi Perdagangan Dunia dengan Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataaan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan (*Library Research*). Dalam metode penelitian kepustakaan, penulis melakukan penelitian melalui data sekunder. Dilihat dari kekuatan mengikatnya, maka data sekunder yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet.4, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), hal. 1.

(*primary sources*) dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, tulisan-tulisan, artikel-artikel dan skripsi.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika dari suatu penulisan merupakan suatu uraian mengenai susunan penulisan itu sendiri secara teratur dan rinci, sehingga didapat gambaran secara menyeluruh dan jelas dari penelitian yang dilakukan.

Agar dapat mempermudah penyusunan skripsi ini, pembahasannya menggunakan sistematika yang terbagi dalam 5 Bab, dimana masing-masing Bab saling melengkapi satu sama lain dan merupakan bagian yang tak terpisahkan, dan masing-masing Bab terdiri dari beberapa Sub-sub Bab yang selengkapnya adalah sebagai berikut:

Bab I berjudul Pendahuluan yang berisikan Latar Belakang Masalah, Pokok Permasalahan, Tujuan Penulisan, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II menguraikan perkembangan kebijakan pariwisata Indonesia dan tinjauan umum tentang Undang-undang Nomor 10 tahun 2009, hal-hal baru yang diatur dalam rangka perkembangan kegiatan bisnis pariwisata internasional.

Bab III merupakan tinjauan terhadap GATS (*General Agreements On Trade In Services*) atau Persetujuan Umum Perdagangan Jasa yang masuk ke dalam sistem hukum Indonesia melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1995, yaitu Undang-undang tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization (WTO Agreement)* atau Persetujuan Pendirian Organisasi Perdagangan Dunia. Dalam hal ini GATS merupakan bagian *WTO Agreements* dan terletak pada Annex 1B Persetujuan tersebut

Bab IV Merupakan tinjauan tentang konsekwensi keterikatan Indonesia terhadap kesepakatan-kesepakatan dalam GATS dan bagaimana peraturan perundang-undangan kepariwisataan Indonesia mengakomodir prinsip-prinsip yang ada pada perjanjian GATS dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.

Bab V merupakan Penutup, yang terdiri dari Simpulan dan Saran yang merupakan hasil dari penelitian dan

pembahasan yang dilakukan sebagai penutup penulisan skripsi ini.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN KEPARIWISATAAN INDONESIA DAN PERKEMBANGANNYA

Kebijakan kepariwisataan Indonesia, berdasarkan perkembangan pengambil kebijakan, dapat diklasifikasikan atas tiga tahap¹¹

A. Perkembangan Kebijakan Perdagangan Jasa Pariwisata

1. Perkembangan Tahap Pertama (1961-1969)

Garis-Garis Besar Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama menempatkan kebijakan kepariwisataan di bawah biang Distribusi Dan Perhubungan, dengan *Title Tourisme*. Kebijakan ini mencakup tiga hal:

- a. gagasan mempertinggi mutu kebudayaan
- b. peningkatan perhatian terhadap kesenian di daerah-daerah pusat turis; dan
- c. pemeliharaan kepribadian dan keaslian kebudayaan, sesuai kepribadian dan keaslian daerah masing-masing.

¹¹ Ida Bagus Wiyasa Putra et Al, *Op. Cit*, hal. 3.

Kebijakan demikian mencerminkan tiga ciri:

- a. penempatan kepariwisataan sebagai aspek kegiatan budaya;
- b. kepariwisataan sebagai media pembangunan budaya, nasional maupun universal;
- c. penempatan keaslian, kekhasan, dan nilai-nilai kepribadian kesenian dan kebudayaan daerah sebagai pijakan pengembangan kepariwisataan. Pandangan, materi dan orientasi kebijakan demikian merupakan cerminan dominasi pendekatan kebudayaan terhadap kepariwisataan.

Kebijakan demikian sangat jauh dari motif ekonomi dan devisa, dan lebih ditekankan pada fungsi kepariwisataan sebagai media interaksi antar bangsa dan dasar pembentukan tatanan kebudayaan universal.

2. Perkembangan Tahap kedua (1969-1998)

Ciri utama kebijakan kepariwisataan tahap kedua adalah penekanan kepariwisataan sebagai sumber devisa.

Kebijakan kepariwisataan dalam Pembangunan Lima Tahun (PELITA) III (1979-1984) adalah:

- a. peningkatan penerimaan devisa, perluasan kesempatan dan lapangan kerja;
- b. pengaturan yang lebih terarah, dan
- c. pengembangan pariwisata domestik untuk pengenalan budaya (11)

Kebijakan demikian dalam PELITA IV (1983-1989) dilengkapi dengan tiga aspek penting, yaitu:

- a. kepariwisataan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup;
- b. kebijakan kepariwisataan terpadu; dan
- c. peningkatan promosi, pendidikan, penyediaan sarana prasarana (12)

Peletakan devisa sebagai orientasi kebijakan kepariwisataan telah menjebak kepariwisataan menjadi suatu bentuk kegiatan yang sangat ambisius, masal (mass tourism), dan akhirnya eksploitatif dan tidak rasional. Kegiatan

ekonomi pariwisata didasarkan pada pendekatan pertumbuhan optimal (*optimum growth*) yang sangat mendorong kehancuran potensi-potensi pariwisata, seperti sikap dan perilaku masyarakat, budaya, dan lingkungan hidup. Seluruh kegiatan pariwisata diarahkan pada pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya, tanpa menghitung kelanjutan (*the sustainability*) kegiatan tersebut.

Dampak pendekatan demikian sangat terasa di Bali. Kegiatan ekonomi pariwisata telah menjadi ancaman bagi sebagian orang, termasuk wisatawan asing, yang mencintai keaslian, kualitas lingkungan hidup, nilai-nilai moral, sosial-budaya, dan keterlanjutan. Kegiatan ekonomi pariwisata telah mendorong transformasi lahan secara besar-besaran, pengalihan fungsi lahan pertanian yang sangat produktif maupun kawasan yang menyimpan nilai historis dan sistem sosial masyarakat tertentu, eksploitasi masyarakat dengan seluruh aspek kehidupannya, perlakuan tidak adil terhadap rakyat dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan. Transformasi kawasan lindung dan ekologis menjadi sentra-sentra bisnis, atau perluasan sentra bisnis. Beban lingkungan melampaui daya dukung pada berbagai kawasan, akibat pemusatan kegiatan, transformasi lahan dan kawasan,

transformasi sentra-sentra ekosistem, dan mobilitas penduduk luar Bali, yang cenderung berdomisili terpusat pada sentra-sentra kegiatan ekonomi.

Beban demikian semakin berat dalam kebijakan PELITA VI, dengan berbagai tambahan beban, seperti eksploitasi kebudayaan, lingkungan hidup, dan potensi-potensi dasar pariwisata lainnya menjadi kian serius, akibat masuknya kebutuhan-kebutuhan baru, seperti pendapatan daerah, pendapatan masyarakat, dan pendapatan negara. Kebijakan kepariwisataan diarahkan kepada eksploitasi total potensi pariwisata, sebagaimana dapat dikenali melalui berbagai kata kunci kebijakan seperti:

- a. pendayagunaan *berbagai* potensi kepariwisataan nasional;
- b. pemanfaatan *optimal*.

Kata "*berbagai*" dan "*optimal*" telah memicu pertumbuhan kegiatan menjadi semakin tidak terkendali, menghancurkan batas-batas kebijakan, seperti hak-hak privat masyarakat, lingkungan dan keaslian sistem sosial budaya masyarakat, yang semula dimaksudkan untuk mencegah mobilisasi,

mengendalikan dan menjaga keterlanjutan kegiatan tersebut. Batas-batas tersebut hanya menjadi sekedar pelengkap, yang pada praktek justru digunakan sebagai diskriminasi dan praktek curang, baik dalam, penentuan lokasi, jenis dan substansi bisnis, perijinan maupun pelaksanaan bisnis.

3. Perkembangan Tahap Ketiga (2000)

Kebijakan kepariwisataan dalam Program Pembangunan Nasional 2000-2004 ditarik dari tempat bernaungnya semula, bidang Ekonomi, Kebudayaan, Kesenian, dan Pariwisata. Kebijakan tersebut tampak melepaskan kepariwisataan dari situasi sarat beban ke keadaan yang lebih rasional. Kebijakan kepariwisataan diletakkan pada dua gagasan kunci;

- a. kepariwisataan berpijak pada kebudayaan tradisional; dan
- b. kepariwisataan sebagai wahana persahabatan antar bangsa.

Gagasan tersebut mengembalikan status dan fungsi kepariwisataan dari status dan fungsi ekonomi ke status dan fungsi semula, kebudayaan, sebagai mana ditetapkan dalam

Kebijakan Pembangunan Semesta Berencana tahap Pertama. Program Pembangunan Nasional juga mensyaratkan pendekatan sistem bagi pengembangan kepariwisataan, yaitu suatu pendekatan yang utuh, terpadu, multidisipliner, partisipatoris, dengan kriteria ekonomis, teknis, ergonomis, sosial budaya, hemat energi, melestarikan alam, dan tidak merusak lingkungan.

Pendekatan demikian terasa berlebihan dibanding status dan fungsi kebudayaan. Akan menjadi berbeda, sekiranya kebijakan tersebut terlebih dahulu menggambarkan status dan fungsi kepariwisataan secara lengkap, mencakup status dan fungsi ekonominya. Sayang penegasan demikian tidak dilakukan, sehingga pendekatan demikian cenderung bernilai berlebihan dan tidak rasional.

Di sisi lain, kemunculan kata kriteria ekonomi pada pendekatan tersebut, menimbulkan kesan bahwa pemerintah tidak berniat membebaskan kepariwisataan dari status dan fungsi ekonomi, dan karenanya, cara perumusan demikian justru dapat menimbulkan implikasi teknis, seperti kekaburan ruang lingkup kebijakan, pelingkupak kebijakan dalam perencanaan kebijakan, penetapan target dan desain

kebijakan. Jika salah, perumusan demikian dapat menjerumuskan kebijakan kepariwisataan ke dalam beberapa kemungkinan;

1. motif budaya sangat dominan, motif ekonomi sangat tipis, atau bahkan diabaikan sama sekali;
2. motif kebudayaan seimbang dengan motif ekonomi (proporsional);
3. motif ekonomi secara tidak disadari lebih dominan, atau bahkan sangat dominan, mengalahkan motif budaya;
4. motif ekonomi mengakibatkan eksploitasi kebudayaan.

Alternatif demikian dapat dicegah dengan cara:

- a. mempertegas status dan fungsi kepariwisataan dalam hubungan dengan potensi-potensi kepariwisataan, seperti lingkungan hidup, nasyarakat pendukung, dan kebudayaan masyarakat setempat;
- b. menata kembali motif, substansi dan arah kebijakan kepariwisataan;
- c. merumuskan secara akurat dan proporsional kebijakan kepariwisataan.

Perkembangan kebijakan tersebut mencerminkan:

- a. dua pola dasar, yaitu kepariwisataan sebagai kegiatan kebudayaan dan ekonomi;
- b. dua model pendekatan, yaitu kebudayaan dan ekonomi; dan
- c. dua model target, yaitu target budaya dan target ekonomi.

Kebijakan pada perkembangan tahap pertama memiliki kesamaan dengan kebijakan pada perkembangan tahap ketiga, yaitu sama-sama didasarkan pada pendekatan kebudayaan, dan sama-sama menempatkan kebudayaan sebagai kegiatan kebudayaan. Sedangkan pada tahap kedua memiliki ciri yang kontras, yaitu didasarkan pendekatan ekonomi, berorientasi pada devisa dan pertumbuhan optimal.

Namun penting diperhatikan bahwa model perumusan kebijakan pada tahap ketiga dapat menjerumuskan kepariwisataan kedalam keadaan lebih buruk dibanding akibat-akibat kebijakan kepariwisataan pada tahap kedua.

Belakangan disebutkan bahwa kebijakan kepariwisataan didasarkan pada pendekatan komunitas atau pendekatan

kemasyarakatan, dimana kegiatan kepariwisataan tidak lagi diletakan pada komunitas profesional, atau masyarakat pelaku bisnis, melainkan lebih pada masyarakat asli daerah masing-masing dimana kepariwisataan itu dikembangkan. Pendekatan demikian sesungguhnya tidak ditemukan pada bagian kebijakan kepariwisataan, seni dan budaya, melainkan pada bidang kebijakan ekonomi yang menyatakan bahwa pembangunan ekonomi didasarkan sistem ekonomi kerakyatan, (9) sebagai koreksi terhadap pendekatan ekonomi berbasis kekuasaan ke ekonomi berbasis kerakyatan.

Pola kebijakan kepariwisataan, secara umum telah menimbulkan kekaburan terhadap karakteristik obyektif kegiatan kepariwisataan, kesulitan perkembangannya, serta implikasi-implikasi teknis terhadap kualitas kegiatan, maupun potensi ekonomi pariwisata. Pokok kebijakan pertama dan ketiga mengakibatkan pengabaian terhadap karakteristik komersial dari kegiatan kepariwisataan, termasuk standar-standar keharusan, sedangkan pola kebijakan kedua menimbulkan kekaburan terhadap batas-batas eksploitasi potensi ekonomi pariwisata.

Pola kebijakan demikian memerlukan revisi sesuai dengan karakteristik obyektif kepariwisataan untuk:

- a. Mencegah kesalahan perlakuan terhadap kegiatan kepariwisataan;
- b. Menetapkan desain kebijakan kepariwisataan secara akurat, termasuk desain perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, prediksi, hasil-hasilnya, dan pencegahan serta penanggulangan dampak-dampaknya; dan
- c. menjamin kapstian implementasi kebijakan serta hasil-hasilnya.

Kegiatan kepariwisataan, secara esensial dan obyektif, merupakan kegiatan perdagangan jasa yang berbasis pada potensi-potensi ekonomi dan non-ekonomi, mulai dari sumber daya alam sampai sumberdaya sosial-budaya masyarakat dimanapun kegiatan tersebut dilaksanakan.

Kedekatan kegiatan kepariwisataan dengan kebudayaan masyarakat, tidak sama artinya dengan kesamaan identitas kepariwisataan dengan kebudayaan. Hubungan kepariwisataan dengan kebudayaan adalah:

1. kegiatan kepariwisataan merupakan suatu bentuk perdagangan jasa, merupakan suatu kegiatan yang tunduk kepada kaidah-kaidah, tradisi, standar, teknik, dan mekanisme ekonomi, perdagangan, dan perdagangan jasa pada umumnya, yang dapat memanfaatkan alam, sistem sosial, dan kebudayaan sebagai suatu kemasan produk;
2. kebudayaan sebagai suatu hasil budi daya manusia merupakan suatu idang tersendiri, dengan sistem dan proses tersendiri, dan dalam hubungan dengan kepariwisataan, ia dapat memberi sumbangan dalam bentuk hasil-hasil proses budaya yang dapat ditawarkan sebagai suatu kemasan produk.

Sifat obyektif demikian memerlukan tindakan kebijakan berupa:

1. kepariwisataan dan kebudayaan sebaiknya dikelola secara terpisah menurut standar, kaidah dan sistemnya sendiri;
2. diperlukan suatu identifikasi akurat, untuk mempertegas irisan kebudayaan dengan kepariwisataan, dalam rangka perlakuan yang tepat terhadap irisan tersebut;

3. jelas bahwa hubungan kepariwisataan dengan kebudayaan, adalah sebatas sumbangan kebudayaan terhadap perdagangan jasa pariwisata, dimana perdagangan jasa pariwisata dapat menawarkan hasil-hasilkebudayaan sebagai salah satu kemasan produk;
4. bahwa harus dibangun suatu etika bisnis, *cultural responsibility* dan *social responsibility*, untuk mencegah eksploitasi kegiatan ekonomi pariwisata terhadap kebudayaan, untuk mengatur proses dan hubungan kepariwisataan dengan kebudayaan, agar diantara keduanya terjadi hubungan timbal balik yang bersifat mutualistik, misalnya dengan menegaskan pendekatan *sustainability* bagi kepariwisataan dengan cara memberikan umpan balik terhadap kebudayaan.

B. Penataan Kebijakan Kepariwisata Indonesia

Kepariwisata mengandung tiga aspek, yaitu:¹²

1. kepariwisataan sebagai suatu bentuk perdagangan jasa;
2. hubungan kegiatan bisnis kepariwisataan dengan kebudayaan dan lingkungan hidup; dan

¹² *Ibid.*, hal. 9

3. hukum yang mengatur kegiatan perdagangan jasa pariwisata dan hubungan pariwisata dengan kebudayaan.

Pengembangan penataan tersebut diatas sangat terbuka, karena UU propernas menetapkan kebijakan pengembangan pariwisata berdasarkan pendekatan sistem, utuh, terpadu, multi-didipliner, partisipatoris, dengan kriteria ekonomis, teknis, ergonomis, sosial budaya, hemat energi, melestarikan alam, dan tidak merusak lingkungan.

Wujud komprehensif kebijakan kepariwisataan minimal meliputi:

1. Implementasi konsep-konsep, azas-azas, persyaratan, standar-standar teknis ekonomi, perdagangan, perdagangan jasa, dan khususnya perdagangan jasa pariwisata dalam kegiatan kepariwisataan Indonesia;
2. Identifikasi hubungan, bentuk, persyaratan, perlakuan, dan kewajiban-kewajiban pelaku bisnis kepariwisataan, dalam bentuk cultural and social responsibility, terhadap kebudayaan dan masyarakat pendukungnya;
3. Kebijakan hukum yang mengatur kegiatan tersebut.

1. Aspek Ekonomi Perdagangan Kebijakan Kepariwisata

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Undang-undang Propernas) meletakkan dasar-dasar kebijakan ekonomi sebagai berikut:

- a. Berdasarkan atau berbasis ekonomi kerakyatan;
- b. Berdasarkan otonomi daerah, peran serta aktif masyarakat;
- c. Berdasarkan prinsip efisiensi dan ekonomi berkelanjutan
- d. Berorientasi pada perkembangan ekonomi global, tetap memperhatikan kepentingan nasional;
- e. Hati-hati, disiplin, dan bertanggung jawab dalam rangka antisipasi terhadap ketidakpastian dalam globalisasi ekonomi;
- f. Transparan, bertanggung-gugat, non-diskriminatif dan;
- g. Keberlanjutan sumber daya alam, lingkungan hidup, dan sistem sosial masyarakat

Azas-azas demikian tentu secara analogis harus juga diterapkan dalam kebijakan kepariwisataan sebagai suatu

bentuk perdagangan jasa. Karena itu kebijakan kepariwisataan harus secara jelas mengidentifikasi karakteristik kegiatan kepariwisataan, untuk dapat memberikan perlakuan yang lebih akurat terhadap kebijakan tersebut, seperti penyiapan lingkungan bisnisnya, penataan kelembagaan dan teknis bisnisnya, serta pengembangan tradisi bisnis yang sesuai dengan karakteristik obyek kebijakan tersebut. Azas keberlanjutan menunjukkan bahwa kebijakan kepariwisataan harus juga memperhatikan standar-standar dan kualitas teknis produk jasa pariwisata, disamping aspek kebijakan lingkungan hidup, baik menyangkut tata ruang, pengendalian pencemaran dan dampak lingkungan pada umumnya, maupun kewajiban untuk membangun lingkungan, yang dapat mempengaruhi, atau bahkan menentukan kelanjutan bisnis tersebut. Azas-azas tersebut menunjukkan bahwa kebijakan kepariwisataan harus disertai kebijakan pembangunan standar-standar bisnis kepariwisataan, baik menyangkut standar-standar teknis bisnisnya, maupun standar etika kegiatan tersebut dalam kaitan dengan kebudayaan dan lingkungan hidup, demikian juga hukumnya.

2. Aspek Kebudayaan

Kebijakan kebudayaan yang penting diperhatikan dalam menata kebijakan kepariwisataan hanyalah sepanjang berkaitan dengan hubungan timbal balik kepariwisataan dengan kebudayaan. Undang-undang Propernas menentukan arah kebijakan pembangunan sosial budaya sebagai berikut:

- a. Pengembangan dan pembinaan kebudayaan nasional
- b. Perumusan nilai-nilai kebudayaan, pengembangan kebudayaan, peningkatan kualitas kebudayaan
- c. Identifikasi dan seleksi nilai budaya yang kondusif bagi pembangunan bangsa di masa depan
- d. Pengembangan kebebasan penciptaan dalam berkesenian, mengacu kepada, etika, moral, estetika, dan agama, serta memberikan perlindungan terhadap hak cipta dan royalty bagi pelaku seni dan budaya
- e. Pelestarian nilai kesenian dan kebudayaan tradisional
- f. Pemberdayaan sentra-sentra kesenian untuk lebih kreatif dan inovatif

- g. Penempatan kesenian dan kebudayaan tradisional sebagai wahana pengembangan kepariwisataan nasional dan internasional.

Berhubungan dengan kebijakan tersebut, kebijakan kepariwisataan perlu dilengkapi dengan kebijakan etika bisnis, dengan mengembangkan tanggung jawab budaya (*cultural responsibility*) dari setiap pelaku bisnis terhadap kebudayaan dan pendukung kebudayaan dalam bentuk:

- a. tindakan nyata dan partisipatif dalam pencegahan berbagai dampak kegiatan kepariwisataan, dengan cara mengemas paket yang tidak bertentangan dengan nilai-nilai budaya, sekaligus memelihara dan memperkuat nilai-nilai kebudayaan.
- b. Memberi bantuan fasilitas, teknis dan finansial dalam upaya pengembangan kesenian dan kebudayaan, serta memelihara kesenian dan kebudayaan tradisional, secara berkelanjutan dan melembaga.
- c. Berpartisipasi aktif dalam upaya-upaya penyelesaian masalah-masalah sosial-budaya, terutama yang timbul dari akibat kegiatan kepariwisataan.

3. Aspek Lingkungan Hidup

Kegiatan kepariwisataan mengambil tempat, atau memanfaatkan bagian-bagian dan komponen-komponen lingkungan hidup tertentu sebagai tempat penyelenggaraan bisni, seperti lahan dengan luas tertentu, kawasan tertentu, sungai, gunung, sawah dan ladang, laut dan udara, dan hampir seluruh bagian alam, dan karena itu kebijakan kepariwisataan sudah seharusnya mempertimbangkan aspek lingkungan dalam setiap kegiatan kepariwisataan, baik yang dilakukan pemerintah, komunitas bisnis, maupun individu-individu.

Undang-undang propernas meletakkan lima titik kebijakan lingkungan yang sangat signifikan: yaitu¹³

- a. Pengembangan dan peningkatan akses informasi sumber daya alam dan lingkungan hidup
- b. Peningkatan efektifitas pengelolaan, konservasi, dan rehabilitasi sumber daya alam
- c. Pencegahan dan pengendalian kerusakan dan pensemaran lingkungan

¹³ *Ibid.*, hal. 12

- d. Penataan kelembagaan dan penegakan hukum pengelolaan sumber daya alam dan pelstarian lingkungan hidup
- e. Peningkatan peran masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Kebijakan kepariwisataan perlu dilengkapi dengan kebijakan etika lingkungan (*environment responsibility*) dalam bentuk:

- a. Peran aktif dalam upaya-upaya pencegahan dampak lingkungan akibat kegiatan kepariwisataan, dengan cara mengemas produk yang ramah lingkungan
- b. Peran aktif dalam pemecahan masalah lingkungan, dampak dan kerusakan lingkungan, khususnya yang diakibatkan kegiatan kepariwisataan, baik dalam partisipasi teknis dan finansial.
- c. Peran aktif dalam pemeliharaan lingkungan dalam bentuk kontribusi teknis dan finansial.

Kebijakan ini sesungguhnya telah dicetuskan di Indonesia dalam bentuk kebijakan kepariwisataan berwawasan

lingkungan, hanya saja belum diimplementasikan dalam bentuk yang melembaga.

4. Aspek Hukum

Kegiatan kepariwisataan merupakan kegiatan multi-
sapek, bersifat nasional dan internasional (global),
memiliki fungsi sebagai *agent of economic development* dan
agent of cultural development, mencakup berbagai aspek
secara multi-dimensi, karena itu kebijakan hukum
kepariwisataan harus diarahkan kepada:

- a. Hukum kepariwisataan harus mampu mempertimbangkan sifat khas, fungsi, dan seluruh aspek kegiatan bisnis kepariwisataan
- b. Mampu membangun suatu sistem hukum yang mampu memberikan perlakuan-perlakuan yang tepat terhadap kegiatan bisnis kepariwisataan sebagai suatu bentuk kegiatan bisnis yang berkarakter khas
- c. Mampu membangun tradisi bisnis sesuai dengan kelaziman-kelaziman yang berlaku dalam kegiatan perdagangan jasa global, khususnya perdagangan jasa pariwisata

- d. Mampu membangun lingkungan, etika dan aktivitas bisnis yang kondusif
- e. Mampu membangun kapasitas bisnis setiap pelaku bisnis, termasuk melindungi kepentingan-kepentingan mereka secara adil, nasional maupun internasional
- f. Mampu membangun kapasitas hukum untuk mendukung dari peran dan fungsinya, baik sebagai *agent of economic development* maupun sebagai *agent of cultural development*, secara profesional penegakan bidang masing-masing, keterhubungan diantara keduanya, serta umpan balik kepariwisataan terhadap kebudayaan secara positif.
- g. Mampu menjamin keberlanjutan lingkungan hidup.

Seperti kepariwisataan, kebijakan hukum bisnis kepariwisataan pun harus didasarkan pada pendekatan sistemik, untuk membangun suatu sistem hukum yang komprehensif dengan kapasitas yang memadai, sesuai dengan

kebutuhan-kebutuhan hukum yang timbul dari sifat multi-aspek dari kegiatan bisnis kepariwisataan ada.¹⁴

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka kebijakan kepariwisataan perlu ditata dalam format:

Dasar Pertimbangan:

- a. Bahwa kegiatan kepariwisataan merupakan suatu bentuk perdagangan jasa.
- b. Perdagangan jasa pariwisata sangat tergantung pada lingkungan bisnis, pelaku bisnis, dan potensi-potensi kepariwisataan, seperti masyarakat, budaya dan lingkungan hidup
- c. Perdagangan jasa pariwisata harus dikelola secara optimal, untuk hasil optimal, tanpa merusak lingkungan bisnis dan potensi-potensi pendukungnya
- d. Untuk keperluan itu diperlukan penataan kebijakan kepariwisataan

¹⁴ Mengenai hukum sebagai suatu sistem, baca lebih jauh Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993.

Materi penataan:

- a. Status kepariwisataan, dengan mempertegas status kepariwisataan sebagai kegiatan perdagangan jasa, dan hubungannya dengan kebudayaan, dan lingkungan hidup
- b. Penataan lingkungan bisnis, nasional dan internasional, dan potensi-potensi bisnis pendukung bisnis pariwisata, dengan membangun suatu tatakerja antara Departemen Pariwisata, dengan institusi-institusi teknis yang mengelola elemen-elemen lingkungan bisnis, seperti departemen keuangan, perbangkan, badan legislatif, keamanan, institusi penanaman modal, pemerintah daerah, lingkungan hidup, komunitas-komunitas bisnis, masyarakat pendukung lingkungan bisnis, negara, pemerintah, NGO, dan lembaga-lembaga internasional lainnya.
- c. Kebijakan etika bisnis, seperti etika terhadap masyarakat pendukung kebudayaan, etika kebudayaan, dan etika lingkungan hidup

- d. Penetapan standar-standar bisnis sesuai dengan standar dan tradisi bisnis yang lazim dianut masyarakat internasional, mencakup perencanaan, pelaksanaan, dan penyelesaian masalah-masalah bisnis
- e. Pengembangan hukum kepariwisataan sebagai suatu bentuk hukum perdagangan jasa, dengan status yang lebih tegas dan sistem yang lebih komprehensif dan proporsional

Tindakan Penataan:

- a. Tanggung jawab penataan kebijakan ini sepenuhnya berada pada departemen Pariwisata
- b. Dengan pencantuman pendekatan sistem pada Program Kebijakan Pembangunan Nasional. Departemen Pariwisata dapat menata materi kebijakan tersebut dengan lebih baik.

C. Peraturan Kepariwisataan Nasional

Dalam pembangunan pariwisata pemerintah telah menetapkan ketentuan kepariwisataan dalam satu produk

perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan. Sedangkan pelaksanaan dan implementasi lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata, terdiri dari XVII Bab dan 70 Pasal. Ketentuan ini mengatur tentang azas dan tujuan kepariwisataan, prinsip dan pembangunan kepariwisataan, kawasan strategis, usaha pariwisata, kewenangan pemerintah, baik pusat maupun daerah dan koordinasi antar instansi pemerintah, pembentukan badan promosi pariwisata dan gabungan industri pariwisata Indonesia, pelatihan, standarisasi, sertifikasi dan pengaturan tenaga kerja asing, pendanaan, sanksi administratif dan ketentuan pidana. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996, terdiri dari IX Bab dan 116 pasal mengatur tentang usaha pariwisata, persyaratan permodalan dan perizinan, peran serta masyarakat, pembinaan dan sanksi.

Azas yang dipakai dalam penyelenggaraan berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 adalah azas manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan,

kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokratis, kesetaraan dan kesatuan.

Sedangkan tujuan penyelenggaraan kepariwisataan seperti yang diatur dalam Pasal 3 adalah sebagai berikut

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- c. Menghapus kemiskinan
- d. Mengatasi pengangguran
- e. Melestarikan alam, lingkungan dan sumber daya
- f. Memajukan kebudayaan
- g. Mengangkat citra bangsa
- h. Memupuk rasa cinta tanah air
- i. Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa
- j. Mempererat persahabatan antar bangsa

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996

mengatur lebih lanjut mengenai penyelenggaraan kepariwisataan. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa

kepariwisataan harus dilaksanakan dengan memperhatikan hal-hal berikut:

- a. Kemampuan untuk mendorong dan meningkatkan perkembangan kehidupan ekonomi dan sosial budaya
- b. Nilai-nilai agama, adat istiadat, pandangan, dan nilai-nilai hidup dalam masyarakat
- c. Kelestarian budaya dan mutu lingkungan hidup
- d. Kelangsungan usaha pariwisata

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 menentukan 8 prinsip utama penyelenggaraan kepariwisataan sebagai berikut:

- a. menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia dan hubungan antara manusia dengan lingkungan.
- b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya, dan kearifan lokal.

- c. Memberikan manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas
- d. Memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup
- e. Memberdayakan masyarakat setempat
- f. Menjamin keterpaduan antar sektor, antar daerah, antar pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antar pemangku kepentingan.
- g. Mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata
- h. Memperkukuh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Usaha Pariwisata diatur dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009. Sedangkan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri.

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009, usaha pariwisata meliputi:

- a. Daya tarik wisata;
- b. Kawasan pariwisata;
- c. Jasa transportasi pariwisata;
- 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;
- i. Jasa informasi pariwisata;
- j. Jasa konsultan pariwisata;
- k. Jasa pramuwisata;
- l. Wisata tirta;
- m. Spa.

Usaha jasa perjalanan wisata menurut pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996 meliputi penyediaan jasa perencanaan, jasa pelayanan, dan jasa penyelenggaraan

pariwisata. Jenis usaha jasa perjalanan wisata antara lain sebagai berikut:

- a. Jasa biro perjalanan wisata;
- b. Jasa agen perjalanan wisata;
- c. Jasa pramuwisata;
- d. Jasa konvensi, perjalanan insentif, dan pameran;
- e. Jasa imresariat;
- f. Jasa konsultan pariwisata;
- g. Jasa informasi pariwisata.

Ruang lingkup kegiatan biro perjalanan wisata menurut pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996 adalah

- a. Perencanaan dan pengemasan komponen-komponen perjalanan wisata, yang meliputi sarana wisata, obyek dan daya tarik wisata, dan jasapariwisata lainnya terutama yang terdapat di wilayah Indonesia, dalam bentuk paket wisata;
- b. Penyelenggaraan dan penjualan tiket wisata dengan cara menyalurkan melalui agen perjalanan wisata dan

atau menjualnya langsung kepada wisatawan dan konsumen;

- c. Penyediaan layanan pramuwisata yang berhubungan dengan paket wisata yang dijual;
- d. Penyediaan layanan angkutan wisata;
- e. Pemesanan akomodasi, restoran, tempat konvensi, dan tiket pertunjukan;
- f. Pengurusan dokumen perjalanan, berupa paspor dan visa atau dokumen lain yang dipersamakan;
- g. Penyelenggaraan perjalanan ibadah agama;
- h. Penyelenggaraan perjalanan insentif.

Jasa agen perjalanan wisata memiliki peraturan yang sama dengan biro perjalanan wisata. Kegiatan yang dilakukan oleh agen perjalanan wisata seperti yang diatur dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996 antara lain sebagai berikut:

- a. Pemesanan tiket angkutan udara, laut, dan darat baik untuk tujuan dalam negeri maupun luar negeri;

- b. Perantara penjualan paket wisata yang dikemas oleh biro perjalanan wisata;
- c. Pemesanan akomodasi, restoran, tiket pertunjukan seni budaya, serta kunjungan ke objek dan daya tarik wisata;
- d. Pengurusan dokumen perjalanan berupa paspor dan visa atau dokumen lain yang dipersamakan.

Usaha jasa pariwisata lainnya adalah, usaha konvensi, perjalanan insentif, dan pameran; yaitu usaha yang memberikan pelayanan bagi suatu pertemuan sekelompok orang (negarawan, usahawan, cendikiawan, dan sebagainya) untuk membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan kepentingan umum. Kegiatan usaha ini berdasarkan pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996 meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan kegiatan konvensi, yang meliputi:
 1. Perencanaan dan penawaran penyelenggaraan konvensi;
 2. Perencanaan dan pengelolaan anggaran penyelenggaraan konvensi;

3. Pelaksanaan dan penyelenggaraan konvensi;

4. Pelayanan terjemahan simultan.

b. Perencanaan, penyusunan dan penyelenggaraan program perjalanan insentif;

c. Perencanaan dan penyelenggaraan pameran;

d. Penyusunan dan pengkoordinasian penyelenggaraan wisata sebelum, selama, dan sesudah konvensi;

e. Penyediaan jasa kesekretariatan bagi penyelenggaraan konvensi, perjalanan insentif dan pameran;

f. Kegiatan lain guna memenuhi kebutuhan peserta konvensi, perjalanan insentif dan pameran.

Jenis usaha pariwisata lainnya adalah usaha jasa impresariat. Usaha ini adalah usaha yang melakukan kegiatan pengurusan penyelenggaraan hiburan, baik yang berupa mendatangkan, mengumumkan, maupun mengembalikannya, serta menentukan tempat, waktu dan jenis hiburan. Kegiatan jasa impresariat, sebagaimana yang diatur dalam pasal 28 Peraturan Pemerintah nomor 67 tahun 1996 meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengurusan dan penyelenggaraan pertunjukan hiburan oleh artis, seniman dan olah ragawan Indonesia yang melakukan pertunjukan di dalam dan atau di luar negeri;
- b. Pengurusan dan penyelenggaraan pertunjukan hiburan oleh artis, seniman, dan olah ragawan asing yang melakukan pertunjukan di Indonesia;
- c. Pengurusan dokumen perjalanan, akomodasi, transportasi bagi artis, seniman dan olahragawan yang mengadakan pertunjukan hiburan;
- d. Penyelenggaraan kegiatan promosi dan publikasi pertunjukan.

Usaha jasa konsultan pariwisata adalah usaha jasa konsultan yang kegiatan usahanya seperti diatur Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996 meliputi penyampaian pandangan, saran, penyusunan studi kelayakan, perencanaan, pengawasan, manajemen, dan penelitian di bidang kepariwisataan. Dalam menjalankan usahanya, jasa konsultan pariwisata wajib menjamin dan bertanggung jawab atas kualitas jasa konsultasi yang diberikan, dan secara

terus menerus melakukan upaya peningkatan profesionalisme tenaga ahli yang bekerja di perusahaannya.

Berdasarkan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996 usaha akomodasi dapat berupa hotel, pondok wisata, bumi perkemahan, dan persinggahan karavan. Untuk usaha makanan dan minuman dapat berupa restoran atau bar serta jasa boga. Untuk usaha penyediaan angkutan wisata berdasarkan Pasal 88 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996 adalah kegiatan usaha yang meliputi; penyediaan sarana angkutan wisata yang laik dan aman, dan penyediaan tenaga pengemudi.

Usaha sarana wisata tirta seperti yang diatur dalam Pasal 92 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996 antara lain sebagai berikut:

- a. Pelayanan kegiatan rekreasi menyelam untuk menikmati flora dan fauna bawah laut;
- b. Penyediaan sarana untuk rekreasi di pantai, perairan laut, sungai, danau dan waduk;
- c. Pembangunan dan penyediaan sarana tempat tambat kapal pesiar untuk kegiatan wisata dan pelayanan jasa lain yang berkaitan dengan kegiatan marina;

Sedangkan untuk kawasan wisata seperti diatur dalam Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1996 adalah meliputi kegiatan sebagai berikut:

- a. Penyewaan lahan yang dilengkapi dengan prasarana sebagai tempat untuk menyelenggarakan usaha pariwisata;
- b. Penyewaan fasilitas pendukung lainnya;
- c. Penyediaan bangunan-bangunan untuk menunjang kegiatan usaha pariwisata dalam kawasan pariwisata.

Hal baru yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 adalah pembentukan Badan Promosi Pariwisata Indonesia. Badan Promosi Pariwisata Indonesia yang akan dibentuk merupakan lembaga swasta yang bersifat mandiri yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Pasal 37 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 menjelaskan bahwa struktur organisasi Badan Promosi Pariwisata Indonesia terdiri atas dua unsur; unsur penentu kebijakan dan unsur pelaksana. Unsur penentu kebijakan badan Promosi Pariwisata Indonesia

sebagaimana dimaksud berjumlah sembilan orang anggota terdiri dari:

- a. Wakil asosiasi kepariwisataan empat orang;
- b. Wakil asosiasi profesi dua orang;
- c. Wakil asosiasi penerbangan satu orang;
- d. Pakar atau akademisi dua orang.

Unsur pelaksana Badan Promosi Pariwisata Indonesia dipimpin oleh seorang direktur eksekutif dengan dibantu oleh beberapa direktur dengan masa kerja paling lama tiga tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa kerja berikutnya.

Badan Promosi Pariwisata Indonesia mempunyai tugas, seperti di amanatkan pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 adalah:

- a. Meningkatkan citra kepariwisataan Indonesia;
- b. Meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara dan penerimaan devisa;
- c. Meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan pembelanjaan;

- d. Menggalang pendanaan dari sumber selain Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Melakukan riset dalam rangka pengembangan usaha dan bisnis pariwisata.

Adapun fungsi dari Badan Promosi Pariwisata Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Koordinator promosi pariwisata yang dilakukan dunia usaha di pusat dan daerah;
- b. Mitra kerja Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Hal baru lainnya yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 adalah Gabungan Industri Pariwisata Indonesia untuk mendukung pengembangan dunia usaha pariwisata yang kompetitif.

Keanggotaan Gabungan Industri Pariwisata Indonesia terdiri atas:

- a. Pengusaha Pariwisata;

- b. Asosiasi usaha pariwisata;
- c. Asosiasi profesi;
- d. Asosiasi lain yang terkait langsung dengan pariwisata.

Gabungan Industri Pariwisata Indonesia melakukan kegiatan antara lain:

- a. Menetapkan dan menegakan Kode Etik Gabungan Industri Pariwisata Indonesia;
- b. Menyalurkan aspirasi serta memelihara kerukunan dan kepentingan anggota dalam rangka keikutsertaannya dalam pembangunan bidang kepariwisataan;
- c. Meningkatkan hubungan dan kerja sama antara pengusaha pariwisata Indonesia dan pengusaha pariwisata luar negeri untuk kepentingan pembangunan kepariwisataan;
- d. Mencegah persaingan usaha yang tidak sehat di bidang pariwisata;
- e. Menyelenggarakan pusat informasi usaha dan menyebarkan kebijakan Pemerintah di bidang kepariwisataan.

BAB III

RUANG LINGKUP DAN PRINSIP-PRINSIP PENGATURAN PERDAGANGAN JASA PARIWISATA DALAM GATS-WTO

GATS (*General Agreements On Trade In Services*) atau Persetujuan Umum Perdagangan Jasa yang masuk ke dalam sistem hukum Indonesia melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1995, yaitu Undang-undang tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization (WTO Agreement)* atau Persetujuan Pendirian Organisasi Perdagangan Dunia.

Pada tahun 1994, melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994, Indonesia telah meratifikasi *Final Act Embodying The Result of Uruguay Round of Multilateral Trade Organization*. Dengan ratifikasi tersebut Indonesia terikat oleh seluruh lampiran perjanjian World Trade Organization yang salah satunya adalah kesepakatan perdagangan di bidang jasa (*General Agreement on Trade in Service* atau GATS) yang bertujuan meliberalisasi perdagangan internasional di bidang jasa. Dalam hal ini Indonesia telah memberikan komitmennya dan meliberalisasi sektor jasa pariwisata.

Dalam pemenuhan kewajiban dan komitmen dalam perjanjian ini, setiap anggota harus mengambil langkah yang selayaknya dilakukan untuk menjamin pelaksanaan perjanjian

tersebut oleh pemerintah, daerah dan lembaga non pemerintah dalam wilayahnya. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan jasa-jasa (*services*) adalah semua jasa di segala sektor kecuali jasa-jasa yang dipasok untuk keperluan pemerintah. Jasa yang diberikan dalam kaitannya dengan pemerintah adalah jasa-jasa yang diberikan tidak secara komersial maupun dalam persaingan dengan satu atau lebih penyedia jasa.¹⁵

Putaran Uruguay yang merupakan perundingan multilateral untuk menata kembali aturan dibidang perdagangan internasional, telah berlangsung sejak bulan September 1986 dan berakhir pada bulan April 1994. Perundingan tersebut merupakan suatu upaya untuk memperkuat sistem *GATT* (*General Agreement On Tariffs and Trade*) dan mencegah meningkatnya kecenderungan proteksionisme di berbagai negara penting, terutama di negara maju.¹⁶

Putaran Uruguay merupakan perundingan yang paling kompleks dari tujuh putaran yang sebelumnya dilaksanakan

¹⁵ Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum*, cet. 1, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hal. 231.

¹⁶ H.S. Kartadjoemena, *GATT-WTO dan Hasil Uruguay Round*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1997, hal. 1.

dalam rangka *GATT*. Perundingan ini juga membahas hal-hal baru dalam perdagangan sebagai akibat majunya perdagangan dan perkembangan ekonomi. Salah satu perundingan di bidang yang baru adalah *GATS*, yang bertujuan merumuskan aturan perdagangan global di bidang jasa.

Tujuan di bentuknya *GATS* seperti ditegaskan dalam Deklarasi *Puncta Del Este* adalah untuk membentuk suatu kerangka prinsip dan aturan multilateral bagi perdagangan jasa. Termasuk didalamnya mengatur sektor-sektor individu dengan tujuan untuk memperluas perjanjian jasa tersebut.¹⁷

GATS mencakup enam bagian:

- a. Ruang Lingkup dan Definisi (*Scope and Definition*);
- b. Kewajiban-kewajiban Umum dan Disiplin (*General Obligation and Dicipines*);
- c. Komitmen Khusus (*Specific Commitments*);
- d. Liberalisasi Progresif (*Progressive Liberalization*);
- e. Ketentuan Kelembagaan (*Institutional Provisions*);
- f. Ketentuan Penutup (*Final Provisions*).

¹⁷ I Putu Gelgel, *op. cit.*, hal 29.

A. Ruang Lingkup GATS

Menurut pasal I perjanjian ini¹⁸ berlaku terhadap semua tindakan negara anggota yang mempunyai dampak kepada perdagangan jasa-jasa. Adapun yang dimaksud dengan perdagangan jasa meliputi:

- a. Dari wilayah satu negara ke negara lain;
- b. Dalam wilayah suatu negara untuk konsumen jasa dan negara lain;
- c. Oleh penyedia jasa suatu negara, melalui keberadaan usaha pemasok jasa tersebut di wilayah negara lain;
- d. Oleh penyedia jasa suatu negara, melalui keberadaan (*natural person*) di wilayah negara lain.

Dalam pemenuhan kewajiban dan komitmen dalam perjanjian ini, setiap anggota harus mengambil langkah yang selayaknya sebagaimana mungkin dilakukan untuk menjamin pelaksanaan perjanjian tersebut oleh Pemerintah, daerah dan lembaga non pemerintah diwilayahnya.

¹⁸ *General Agreement on Trade in Services*, 1994.

Yang dimaksud dengan jasa-jasa (*services*) adalah semua jasa di segala sektor kecuali jasa-jasa yang dipasok untuk keperluan pemerintah.

Jasa yang diberikan dalam kaitannya dengan pemerintah adalah jasa-jasa yang diberikan tidak secara komersial maupun dalam persaingan dengan satu atau lebih penyedia jasa.

B. Prinsip-prinsip GATS

a. Most Favours Nation Treatment (MFN)

Prinsip MFN ini dikenal juga dengan prinsip non-diskriminasi. Prinsip MFN merupakan suatu kewajiban umum (*general obligation*) dalam *GATS*. Kewajiban ini bersifat segera (*immediatelly*) dan otomatis (*unconditionally*). MFN adalah suatu kemudahan yang diberikan kepada suatu Negara juga harus diberikan kepada Negara lain. MFN ini merupakan prinsip utama di dalam perdagangan barang (*GATT*) yang juga dipakai dalam perdagangan jasa (*GATS*).¹⁹

¹⁹ Zulkarnain Sitompul, "Putaran Uruguay dan Perdagangan Jasa", dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan*, Nomor 4 tahun XXV, Agustus, 1995, hlm. 345.

Prinsip ini mensyaratkan suatu pemerintahan untuk tidak memberikan perlakuan diskriminatif antara jasa dan pemberi jasa dari negara-negara lainnya. Setiap tindakan yang mendiskriminasikan antara jasa dan pemasok jasa suatu negara asing dengan jasa dan pemasok jasa asing lainnya bertentangan dengan persetujuan *GATS*.

Konsekwensi logis dari dianutnya prinsip MFN oleh *GATS* adalah setiap tindakan negara anggota yang menimbulkan diskriminasi terhadap sesama pemasok jasa asing, bertentangan dengan *GATS*. Kecuali telah diajukan pengecualian sementara terhadap penerapan prinsip MFN.

Negara yang menginginkan perlakuan yang lebih menguntungkan terhadap suatu negara, diberi kesempatan untuk melakukannya dengan cara mencatat pengecualian-pengecualian MFN tersebut sebelum mengimplementasikan perjanjian *GATS*. Mengenai pengecualian atau penyimpangan dari prinsip MFN dalam Pasal 2 Persetujuan *GATS* menyatakan bahwa:²⁰

"A member may maintain a measure inconsistent with paragraph 1 provides that such a measure is listed in, and meets the conditions of, the Annex on Article II Exemption."

²⁰ Lihat Pasal II (2) *GATS*.

Berdasarkan ketentuan diatas, ada hal yang harus dipenuhi suatu negara anggota untuk dapat melakukan tindakan yang menyimpang atau tidak sesuai dengan prinsip MFN.

Setiap tindakan negara anggota yang menyimpang atau tidak sesuai dengan prinsip MFN, harus terlebih dahulu mencatatkan atau mendaftarkan pengecualian-pengecualian tersebut dalam suatu lampiran khusus sebelum berlakunya perjanjian *GATS*.

Lampiran khusus mengenai pengecualian tersebut menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian *GATS* dan berlaku saat diberlakukannya perjanjian *GATS*. Sedangkan setiap pengecualian baru yang didaftarkan sesudah berlakunya Persetujuan Pendirian *WTO* akan dikenakan pasal IX ayat 3 Persetujuan Pendirian *WTO*.²¹

Pengecualian tersebut akan ditinjau oleh Dewan Perdagangan Jasa setelah jangka waktu lima tahun sejak berlakunya persetujuan.²² Pengecualian tersebut tidak boleh melebihi jangka waktu sepuluh tahun. Apabila ada hal-hal

²¹ Lihat Annex on Article II Exemption, angka 2.

²² Lihat Annex on Article II Exemption, angka 3.

lainnya tertentu, dapat dinegosiasikan pada perundingan liberalisasi perdagangan.²³

Dari ketentuan diatas dapat dikatakan bahwa, sistem GATS memberikan kebebasan bagi anggotanya untuk menyimpang dari kewajiban MFN. Suatu anggotanya dapat memberikan perlakuan yang lebih baik atas suatu sektor jasa kepada satu atau beberapa anggota. Akan tetapi, suatu negara tidak diperkenankan untuk memberikan perlakuan yang lebih buruk dari yang dicantumkan dalam SOC kepada satu atau beberapa anggotanya.

Disamping itu, penerapan prinsip MFN juga dapat pengecualian berdasarkan Pasal II ayat 3 dan Pasal XIII GATS. Pasal II ayat 3 menyatakan bahwa penerapan prinsip MFN dapat dikesampingkan dalam perdagangan jasa yang dilakukan dengan negara-negara lain yang seperbatasan wilayah (*adjacent countries*). Kemudahan-kemudahan tersebut dapat diberikan bagi perdagangan jasa yang diproduksi dan dikonsumsi oleh perbatasan setempat.²⁴ Sedangkan Pasal XIII ayat 1 menyatakan bahwa prinsip MFN seperti diatur dalam

²³ Lihat Annex on Article II Exemption, angka 6.

²⁴ Pasal II (3) GATS.

Pasal II, tidak berlaku untuk Undang-undang peraturan atau persyaratan yang mengatur perdagangan jasa yang dilakukan pemerintah untuk kepentingan pemerintah dan untuk tujuan dijual kembali atau digunakan sebagai penyediaan jasa untuk tujuan komersial.²⁵ Jasa yang diberikan dalam kaitannya dengan pemerintah adalah jasa-jasa yang diberikan tidak secara komersial maupun dalam persaingan dengan satu atau lebih penyedia jasa.²⁶

b. Prinsip Transparansi

Setiap negara anggota wajib menerapkan, segera, semua peraturan perundang-undangan, termasuk undang-undang, peraturan-peraturan, pedoman pelaksanaan dan peraturan perundangan lainnya yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah, yang dapat berpengaruh terhadap perjanjian ini, termasuk seluruh perjanjian internasional dimana negara tersebut menjadi anggotanya.

Setiap negara harus secara periodik, paling tidak setahun sekali, memberitahu *Council for Trade in Service*

²⁵ Pasal XIII (1) GATS.

²⁶ Hata, op. Cit., hlm. 273.

(CTS), penerbitan atau perubahan peraturan perundang-undangan yang terjadi di negara bersangkutan. Setiap negara harus menjawab setiap pertanyaan negara lain berkaitan dengan informasi yang diperlukan.

Ketentuan ini menuntut setiap pelaku bisnis pariwisata memahamiperaturan perundang-undangan yang diterbitkan pemerintahnya dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di dalam negara tujuan bisnisnya, untuk dapat memanfaatkan peluang dan fasilitas perlindungan yang disediakan peraturan perundang-undangan tersebut, memenuhi kewajiban-kewajiban dengan sebaik-baiknya, untuk manfaat yang maksimal dan mencegah resiko bisnis yang dapat timbul dari akibat kalalaian terhadap peluang dan kewajiban tersebut.

Informasi-informasi harus diberitahukan secara terbuka untuk umum, namun Pasal III bis tetap memberikan kesempatan kepada suatu negara untuk menyimpan informasi-informasi yang bersifat rahasia, yang dapat menghambat penerapan GATS.

C. Perlakuan Khusus Untuk Negara Berkembang

Negara berkembang tetap mendapatkan kemudahan dalam pelaksanaan GATS, melalui komitmen khusus (*specific*

commitment), sepanjang negara bersangkutan berkepentingan untuk menata kapasitas, efisiensi dan daya saing sektor jasa, dan untuk itu negara-negara berkembang dapat meningkatkan akses terhadap jaringan informasi dan akses pasar.

D. Kerjasama dengan Negara Bukan Anggota

Kerjasama dengan negara bukan anggota tidak dilarang sepanjang tidak merugikan penerapan *GATS*.²⁷ Karena itu, setiap negara anggota *GATS* tetap dapat membentuk atau menjadi anggota suatu kerjasama ekonomi, baik bilateral, regional, maupun universal.

E. Ketentuan Domestik

Setiap negara anggota, dalam membuat dan menerapkan ketentuan domestik, tidak boleh merugikan penerapan *GATS*. Setiap regulasi harus diterapkan secara wajar, obyektif dan tidak memihak.

²⁷ Pasal V *GATS*.

F. Prinsip Pengakuan

Prinsip ini mensyaratkan bahwa perjanjian-perjanjian bilateral mengenai pengakuan atas kualifikasi-kualifikasi tertentu. Misalnya mengenai pengakuan lisensi dan sertifikasi terhadap pemberi jasa. Negara harus memberi kesempatan terhadap negara anggota lainnya yang menginginkan menegosiasikan hal tersebut. Pemberian pengakuan ini tidak boleh diberikan dengan cara mendiskriminasikan negara-negara anggota dalam penerapan standar atau kriteria otorisasi, lisensi atau sertifikasi pemasok jasa atau hambatan terselubung terhadap perdagangan jasa.²⁸ Disamping itu negara peserta diwajibkan pula:²⁹

- a. Dalam waktu 12 bulan sejak berlakunya persetujuan *GATS* atau sejak masuknya suatu negara sebagai anggota (*Accession*), wajib melaporkan kepada dewan Perdagangan Jasa mengenai tindakan pengakuan yang ada dan menyatakan apakah tindakan tersebut didasarkan pada *agreement*;

²⁸ Pasal VII (1) dan (3) GATS.

²⁹ Pasal VII (1) dan (3) GATS.

- b. Memberitahukan secepat mungkin kepada Dewan Perdagangan Jasa mengenai dibukanya kesempatan untuk persetujuan atau pengaturan untuk memberi kesempatan yang memadai bagi negara lain yang bermaksud untuk berpartisipasi dalam negosiasi sebelum memasuki tahap substansi;
- c. Segera memberitahukan kepada Dewan Perdagangan Jasa apabila suatu negara peserta melakukan tindakan pengakuan yang baru atau membuat perubahan yang cukup besar dan menyatakan apakah tindakan tersebut didasarkan pada persetujuan;
- d. Bila memungkinkan, pengakuan hendaknya didasarkan pada kriteria yang disetujui secara multilateral. Dalam keadaan tertentu, anggota harus bekerja sama dengan organisasi antar pemerintah atau non-pemerintah agar dapat membentuk dan menggunakan standar internasional.

BAB IV
IMPLIKASI KOMITMEN PARIWISATA INDONESIA DALAM GATS-WTO
DAN LANGKAH ANTISIPASINYA

**A. Implikasi Komitmen Terhadap Pengaturan Kepariwisata
Indonesia**

Perjanjian WTO merupakan salah satu bentuk dari *treaties*. Sesuai dengan Pasal 2 Konfrensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian mengatakan bahwa *treaties* merupakan suatu perjanjian antara dua atau lebih negara yang mendirikan atau berusaha mendirikan suatu hubungan diantara mereka dan diatur oleh hukum internasional.³⁰ Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa perjanjian WTO merupakan salah satu bentuk dari *treaties*. Dengan demikian perjanjian WTO mengikat negara yang menandatangani.³¹

Dalam perjanjian WTO disebutkan bahwa *Annex* perjanjian WTO merupakan bagian yang integral dari perjanjian WTO. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 (2). Perjanjian WTO yang mengatakan bahwa: *The agreement and associated legal*

³⁰ Lihat Pasal 2 Konvensi Wina 1969 tentang *Hukum Perjanjian*.

³¹ Zulkarnain Sitompul. *Op.cit.*, hlm.339.

instruments included in Annex 1,2 and 3 are integral parts of this Agreement, binding all Members".³² GATS yang terdapat dalam Annex 1B dari perjanjian WTO menyatakan bahwa kekuatan mengikat GATS sama kuatnya dengan kekuatan mengikat perjanjian WTO, yaitu mengikat semua Negara-negara anggota WTO. Bagi Indonesia, penyesuaian yang mengacu pada ketentuan-ketentuan WTO pada dasarnya menyangkut perubahan ekonomi nasional dari yang bersifat *inward looking* kearah *outward looking*. Hal ini membawa berbagai implikasi bentuk tantangan tetapi sekaligus peluang.³³ Sifat kesepakatan dan keterkaitan Indonesia terhadap hasil-hasil perjanjian WTO adalah mengikat. Karena itu pada intinya aturan-aturan perjanjian WTO tersebut sifatnya sama dengan Undang-Undang Nasional. Artinya kesepakatan-kesepakatan dalam GATS termasuk kesepakatan-kesepakatan di bidang kepariwisataan, mengikat Indonesia.

Keikutsertaan Indonesia dalam persetujuan GATS pada dasarnya bukan saja memungkinkan terbukanya peluang pasar internasional yang lebih luas, juga menyediakan kerangka

³² Lihat Pasal 1(2) *Perjanjian WTO*.

³³ H.S. Kartadjoemena, *op.cit.*, hal. vii.

perlindungan multilateral yang lebih baik bagi kepentingan nasional. Untuk itu, konsekwensi yang perlu ditindak lanjuti adalah kebutuhan untuk menyempurnakan atau mempersiapkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah penyiapan, penumbuhan, dan peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Khususnya pemahaman dikalangan pelaku ekonomi dan aparatur penyelenggara terhadap keseluruhan persetujuan, serta berbagai hambatan dan tantangan yang melingkupinya.³⁴

Hal ini berarti bahwa salah satu implikasi dari keterikatan Indonesia dalam perjanjian GATS membawa konsekwensi bagi Indonesia untuk meninjau aturan-aturan nasionalnya. Khususnya yang menyangkut sektor kepariwisataan yang belum sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan prinsip-prinsip GATS.

Disamping itu, Indonesia perlu mengumumkan semua peraturan perundang-undangan, yang dikeluarkan pemerintah pusat maupun daerah yang mempunyai dampak pada pelaksanaan

³⁴ Lihat penjelasan *Undang-undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia*. Hlm.3.

GATS. Hal ini sesuai dengan azas transparansi yang di atur dalam pasal III GATS.

Kewajiban lain yang harus di laksanakan oleh Indonesia adalah memberitahukan kepada Councilfor Trade on services minimal setahun sekali, atas setiap perubahan yang berdampak pada perdagangan jasa yang di cantumkan dalam SOC.

Indonesia harus mempehatikan implikasi lain di samping harus menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang ada dengan ketentuan-ketentuan dalam GATS. Selain itu juga perlu di perhatikan kemungkinan perubahan-perubahan kesepakatan sebagai akibat peninjauan kembali SOC setiap 5 tahun. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kepariwisataan seperti : Undang-undang No.9 tahun 1990 tentang kepariwisataan, peraturan keimigrasian yang berhubungan dengan kepariwisataan, dan peraturan ketenagakerjaan khususnya yang menyangkut tenaga kerja warga negara asing di bidang kepariwisataan, akan terus terpengaruh oleh perkembangan kesepakatan dalam GATS.

Di sisi lain, keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian GATS membawa implikasi kepada sektor yang terkait dalam

usaha kepariwisataan yaitu dalam bidang : Hotel, Tour Operator, Travel Agent, dan Touris Resort.

Jenis usaha kepariwisataan tersebut harus tunduk kepada peraturan perundang-undangan kepariwisataan Indonesia. Karena itu peraturan-peraturan yang terkait dengan sektor tadi, di samping harus di sesuaikan dengan kesepakatan GATS, hendaknya di perhatikan juga kepentingan nasional. Sehingga aturan yang kita buat sendiri tidak mengorbankan atau mematikan usaha nasional/kepentingan rakyat banyak.

Seperti yang telah di uraikan di atas bahwa dengan lahirnya WTO, maka praktis semua ketentuan WTO menjadi hukum nasional. Hal ini akan membawa inmplikasi terhadap perumusan dan tindakan dalam pemanfaatan peluang. Ketentuan peraturan di masa mendatang haruslah memperhatikan berbagai ketentuan dan aturan WTO tersebut.

Soedradjat Djiwandono berpendapat bahwa perkembangan kesepakatan yang telah di capai dalam WTO tersebut paling sedikit ada tiga implikasi penting yang akan di timbulkan

yaitu sebagai berikut:³⁵

1. Meningkatnya ketidakpastian dan persaingan dalam hubungan ekonomi moneter, perdagangan antar bangsa, dan mendorong upaya berbagai negara untuk mengusahakan kepentingan masing-masing dengan segala cara. Dalam pelaksanaannya, hal ini mungkin akan berbentuk meningkatnya penggunaan aturan maupun kelemahan aturan (loopholes) baik multilateral, bilateral, maupun kesepakatan lain. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan meningkatnya masalah dan atau sengketa dalam hubungan perdagangan, investasi, finansial, dan sektor lain antarbangsa. Karena itu penguasaan peraturan-peraturan perundangan harus di kuasai untuk mempertahankan dan mengusahakan kepentingan yang berkaitan dengan permasalahan tersebut.
2. Karena kegiatan ekspor berkaitan erat dengan kegiatan produksi, distribusi, dan perdagangan, maka penyempurnaan, penguasaan, serta pemasyarakatan dan enforcement mengenai peraturan

³⁵ H.S. Kartadjoemena, *op.cit.*, hal. vii-viii..

perundang-undangan, harus di tingkatkan untuk menjaga kelangsungan usaha peningkatan ekspor maupun perluasan kegiatan perekonomian dalam negeri yang di tuntut dalam pembangunan nasional yang berkesinambungan.

3. Penyempurnaan atau penyusunan aturan perundangan yang menyangkut aturan serta perlindungan para pelaku dunia usaha, baik pelaku usaha besar, menengah dan kecil, BUMN, swasta, dan koperasi serta konsumen harus di laksanakan.

Implikasi-implikasi tersebut berpengaruh pula terhadap sektor jasa kepariwisataan nasional. Karena itu penyempurnaan, penguasaan serta pemasyarakatan mengenai peraturan perundang-undangan dalam kegiatan kepariwisataan nasional dan daerah harus di tingkatkan untuk mengantisipasi liberaralisasi perdagangan jasa yang semakin mendesak dan menjaga kelangsungan kehidupan pembangunan kepariwisataan di tanah air, demi kesejahteraan, dan kemakmuran bangsa indonesia.

B. Peraturan Pariwisata yang Perlu Disiapkan Sebagai Langkah Antisipasi.

Tuhan Yang Maha Esa telah menganugrahi kepada bangsa Indonesia kekayaan berupa sumber daya yang terdiri atas sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, sumber daya alam non hayati, dan sumber daya buatan. Sumber daya alam dan buatan dapat di jadikan objek dan daya tarik wisata. Sumber daya alam berupa keadaan alam, flora dan fauna, hasil karya manusia, serta peninggalan sejarah dan budaya merupakan modal bagi pengembangan dan peningkatan kepariwisataan Indonesia.

Pariwisata telah ditetapkan sebagai bagian dari kegiatan ekonomi. Bahkan pariwisata di tetapkan menjadi sektor andalan pembangunan nasional. Sebagai sektor andalan, sektor pariwisata mengemban fungsi-fungsi strategis seperti; sebagai instrumen penghasil devisa, instrumen pemerataan kesejahteraan, dan instrumen pemersatu bangsa. Kepariwisataan mempunyai peranan yang penting untuk memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, dan memperbesar pendapatan nasional guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam rangka pengembangan dan peningkatan kepariwisataan tersebut, diperlukan adanya suatu peraturan sebagai dasar hukum dalam rangka pembinaan dan penyelenggaraan kepariwisataan. Khususnya yang menyangkut obyek dan daya tarik wisata, usaha pariwisata, peran serta masyarakat serta pembinaannya. Untuk tujuan tersebut pemerintah perlu menetapkan ketentuan-ketentuan kepariwisataan dalam suatu produk Undang-Undang yang mampu mengantisipasi dan mengakomodasi perkembangan bisnis pariwisata yang semakin mengglobal

Keikutsertaan Indonesia dalam persetujuan WTO pada dasarnya bukan saja memungkinkan terbukanya peluang pasar internasional yang lebih luas, tetapi juga menyediakan kerangka perlindungan multilateral yang lebih baik bagi kepentingan nasional. Hal ini tentu saja berpengaruh terhadap perdagangan internasional khususnya dalam menghadapi mitra dagang. Untuk itu konsekwensi yang harus ditindaklanjuti adalah penyiapan penumbuhan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Khususnya pemahaman di kalangan ekonomi dan aparatur penyelenggara terhadap keseluruhan persetujuan serta berbagai hambatan dan tantangan yang melingkupinya. Hal yang tidak kalah

pentingnya adalah kebutuhan untuk menyempurnakan atau mempersiapkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan, termasuk peraturan perundang-undangan di bidang kepariwisataan.

Undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata menunjukkan bahwa Undang-Undang ini sifatnya sebagai Undang-Undang Pokok di bidang kepariwisataan. Undang-Undang ini hanya mengatur hal-hal yang mendasar tentang penyelenggaraan kepariwisataan di tanah air. Tentu saja dalam pelaksanaannya dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai produk hukum, seperti Keputusan Presiden, peraturan pemerintah dan selanjutnya sampai dengan peraturan-peraturan pelaksanaan tingkat propinsi atau kabupaten. Namun demikian, pada kenyataannya masih ada diantara ketentuan-ketentuan tersebut yang masih harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan GATS-WTO serta dapat mewadahi dan mengakomodasi transaksi perdagangan jasa kepariwisataan yang semakin terbuka.

Pariwisata merupakan salah satu industri terbesar di dunia dengan pertumbuhan yang sangat cepat. Pariwisata

dianggap sebagai bidang usaha yang dapat menciptakan banyak lapangan pekerjaan.

1. Peraturan di Bidang Perhotelan

Sarana serta produk perhotelan di Indonesia sudah cukup memadai, jika dilihat dari jumlah kamar maupun dari mutunya. Klasifikasi hotel yang beragam mulai dari hotel tingkat melati sampai hotel berbintang terdapat hampir di seluruh daerah tujuan wisata di Indonesia. Dari segi *Supply* dapat dikatakan bahwa Indonesia tidak mengalami kekurangan dalam hal jumlah kamar, bahkan di beberapa kota seperti Jakarta, Yogyakarta dan Denpasar ada kecenderungan *over supply*. Hal ini disebabkan karena perkembangan pembangunan hotel begitu marak, tidak terkontrol, dan tidak terbatas. Kondisi ini menyebabkan terjadinya *over built* (kelebihan pembangunan) disamping menyebabkan terjadinya kerusakan alam lingkungan dan budaya.

Selain kondisi tersebut, masih terdapat beberapa masalah peraturan yang berkaitan dengan usaha perhotelan. Misalnya kecenderungan peraturan di Indonesia yang selalu berubah-ubah dan tidak bertahan lama. Kenyataan ini

menimbulkan keraguan bagi para pelaku bisnis pariwisata maupun para investor, karena mereka merasa tidak memiliki jaminan kepastian hukum.

Di sisi lain, masalah sumber daya manusia juga menjadi masalah utama dalam industri pariwisata pada umumnya dan bidang perhotelan pada khususnya. Jumlah tenaga kerja nasional besar namun latar belakang pendidikannya relatif rendah. Sehingga untuk berbagai jenis kegiatan usaha perhotelan, kita harus menerima kenyataan bahwa kita masih memerlukan tenaga kerja asing.

Guna mengatasi masalah-masalah tersebut salah satu upaya yang harus dilakukan agar usaha perhotelan nasional dapat bersaing dalam lingkungan global adalah dengan melakukan pembangunan substansi hukum dengan menyesuaikan peraturan-peraturan yang ada dengan kondisi ideal yang diharapkan dalam persaingan global. Disamping peraturan tersebut nantinya dapat mengakomodasi kepentingan para pihak, baik kepentingan pengusaha, masyarakat, dan juga kepentingan pemerintah.

Kesenjangan perbandingan dalam pembangunan hotel antara investor asing dan investor lokal, serta maraknya

pembangunan hotel berbintang yang tidak terkontrol dan terkendali adalah permasalahan tersendiri. Upaya yang harus dilakukan pemerintah adalah dengan memprioritaskan prioritas kepada investor lokal dalam hal kemudahan investasi agar terjadi keseimbangan. Hal ini untuk menghindari terjadinya penguasaan yang berlebihan oleh investor asing di bidang perhotelan karena mereka memiliki dana yang lebih kuat.

Ketergantungan terhadap mata uang asing seperti dolar Amerika menjadi salah satu kendala dalam pemasaran usaha perhotelan, terutama jika terjadi perbedaan dan perubahan kurs mata uang yang sangat tajam. Persaingan yang ketat juga mengakibatkan beberapa pengusaha perhotelan menyiasati dengan melakukan banting harga yang mengakibatkan persaingan tidak sehat karena banyak melakukan *price dumping*.

Untuk menghindari persaingan yang tidak sehat tersebut, perlu adanya standarisasi tarif hotel guna menentukan kewajaran harga kamar hotel. Pengaturan ini sangat penting untuk menciptakan suasana kompetisi yang sehat.

Seperti di jelaskan sebelumnya, bahwa jadal komitmen untuk perlakuan nasional bidang perhotelan, Indonesia sepakat untuk hal-hal berikut:

1. *Cross Border Supply* adalah *None* atau terbuka, dengan kata lain pemasok bidang perhotelan dari negara manapun dapat dengan bebas masuk ke negara Indonesia;
2. *Consumption Abroad* adalah *None* atau tidak dibatasi, artinya wisatawan asal Negara anggota perjanjian manapun dapat masuk ke wilayah Indonesia tanpa perlu visa (izin kunjungan);
3. *Comercial Presence* adalah aturan bagi investor asing boleh mendirikan hotel dan memiliki saham 100% untuk wilayah Indonesia bagian timur. Untuk wilayah lainnya investor asing hanya boleh memiliki saham 49% dari total investasi;
4. *Presence of Natural Persons* adalah tidak ada komitmen, kecuali untuk posisi berikut:
 - a. Tingkat manajer tertinggi dari hotel;
 - b. Tenaga ahli profesional.

2. Peraturan di Bidang Biro and Agen Perjalanan Wisata

Usaha biro dan agen perjalanan wisata harus menerima kenyataan era globalisasi dan perdagangan bebas tersebut, karena Indonesia telah memberikan komitmennya dalam GATS-WTO. Oleh karena itu usaha biro dan agen perjalanan wisata nasional harus siap bersaing tidak hanya di dalam negeri, tetapi harus dapat mengembangkan sayapnya ke luar kawasan Indonesia.

Sumber daya manusia masih menjadi masalah utama disamping standarisasi mutu pelayanan yang diberikan biro dan agen perjalanan wisata. Standarisasi harga yang tidak ada pengaturannya oleh pemerintah berpotensi terjadinya persaingan yang tidak sehat di antara biro dan agen perjalanan wisata di Indonesia.

Komitmen yang telah disetujui oleh Indonesia untuk perlakuan nasional di bidang biro dan agen perjalanan wisata adalah:

1. *Cross Border Supply*, tidak ada pembatasan antara usaha biro dan agen perjalanan wisata asing dengan usaha biro dan agen perjalanan wisata domestik.

Dengan kata lain pemasok bidang usaha biro perjalanan wisata dari negara anggota manapun dapat dengan bebas masuk ke negara Indonesia;

2. *Consumption Abroad* terbuka, artinya tidak ada perbedaan perlakuan terhadap wisatawan asal negara anggota yang datang ke wilayah Indonesia;
3. *Commercial Presence* adalah biro harus berbentuk agen perjalanan, dan hanya berada di Jakarta dan Bali. Artinya untuk membuka cabang usaha biro dan agen perjalanan di Indonesia pengusaha, asing hanya diizinkan membentuk usaha agen perjalanan dan hanya didirikan di Jakarta dan Bali;
4. *Presence of Natural Person* adalah sama seperti yang dinyatakan dalam *horizontal measures*, berarti perlakuan mengenai sumber daya manusia akan diuraikan secara khusus dalam tindakan horizontal.

Untuk akses pasar, bidang usaha biro dan agen perjalanan wisata Indonesia sepakat untuk hal-hal berikut:

1. *Cross Border Supply* adalah *None* atau tidak dibatasi, dengan kata lain pemasok jasa bidang

biro dan agen perjalanan dari negara manapun dapat dengan bebas masuk ke negara Indonesia;

2. *Consumption Abroad* adalah *None* atau tidak dibatasi, artinya wisatawan asal negara anggota perjanjian manapun dapat masuk ke wilayah Indonesia;
3. *Commercial Presense* adalah pemasok jasa asing hanya diperbolehkan membuka maksimum 30 untuk biro dan agen perjalanan wisata;
4. *Presense of Natural Persons* adalah tidak ada komitmen, kecuali untuk *technical advisor*.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Bagi Indonesia, khususnya sektor pariwisata, kesiapan dalam menghadapi GATS-WTO masih menimbulkan tanda tanya besar sehingga kematangan perencanaan dalam rangka liberalisasi sangat diperlukan. Selain itu untuk mencapai implementasi GATS-WTO secara konsisten dibutuhkan kesiapan meliputi perundingan dan pelaksanaan baik substansial, personil, maupun logistik.

Sampai saat ini, pemerintah Indonesia belum dapat mengidentifikasi secara jelas berbagai produk hukum yang berkaitan dengan sektor pariwisata. Peraturan pariwisata saat ini masih perlu disempurnakan atau diadakan penyesuaian dengan tuntutan reformasi nasional dibidang kepariwisataan yang sejalan dengan komitmen pariwisata dalam GATS-WTO.

Liberalisasi sektor pariwisata telah ditentukan dengan tujuan untuk mempermudah perusahaan atau pelaku industri pariwisata dalam berkompetisi dan menjalankan usahanya.

Karena semakin tinggi tingkat perdagangan, maka semakin berkembang perekonomian masyarakat.

B. Saran

Upaya penting yang harus dilakukan pemerintah agar industri pariwisata nasional dapat bersaing dalam lingkungan global adalah dengan melakukan pembangunan substansi hukum dengan menyesuaikan peraturan-peraturan yang ada dengan kondisi ideal yang diharapkan dalam persaingan global. Disamping peraturan tersebut nantinya dapat mengakomodasi kepentingan para pihak, baik kepentingan pengusaha, masyarakat, dan juga kepentingan pemerintah.

Disamping itu, Indonesia perlu mengumumkan semua peraturan perundang-undangan, yang dikeluarkan pemerintah pusat maupun daerah yang mempunyai dampak pada pelaksanaan GATS. Hal ini sesuai dengan azas transparansi yang di atur dalam pasal III GATS.

Oleh karena itu, dalam mengantisipasi era perdagangan bebas sudah saatnya untuk diadakan penyempurnaan peraturan di bidang kepariwisataan nasional yang belum mampu mengakomodasi dan mengantisipasi perkembangan industri

pariwisata global, diantaranya tentang standarisasi mutu pelayanan, standarisasi perlindungan konsumen, standarisasi harga, perizinan dan juga masalah ketenaga kerja.

Perlunya peninjauan dan penyempurnaan terhadap peraturan tersebut dimaksudkan untuk mencapai ketertiban dan kepastian hukum dalam kegiatan industri pariwisata.

Indonesia dalam rangka mengembangkan industri pariwisatanya memerlukan adanya suatu peraturan sebagai dasar hukum dalam rangka pembinaan dan penyelenggaraan kepariwisataan. Khususnya yang menyangkut obyek dan daya tarik wisata, usaha pariwisata, peran serta masyarakat serta pembinaannya. Untuk tujuan tersebut pemerintah perlu menetapkan ketentuan-ketentuan kepariwisataan dalam suatu produk Undang-Undang yang mampu mengantisipasi dan mengakomodasi perkembangan bisnis pariwisata yang semakin mengglobal.

D A F T A R P U S T A K A

Buku

- Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum*, cet. 1, Bandung: Refika Aditama, 2006.
- H.S. Kartadjoemena, *GATT-WTO dan Hasil Uruguay Round*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1997.
- I Putu Gelgel, *Industri Pariwisata Indonesia Dalam Globalisasi Perdagangan Jasa (GATS-WTO)*, cet. 1, Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Ida Bagus Wiyasa Putra et. Al., *Hukum Bisnis Pariwisata*, cet. 1, Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet.4, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994.

Artikel Dalam Penerbitan dan makalah

- Data Base Produk Pariwisata*, Departemen Pariwisata Seni dan Budaya, Jakarta, 1998.
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Kepariwisata*, Departemen Pariwisata Seni dan Budaya, Jakarta, 1998.
- Informasi Pasar Wisatawan Mancanegara 1998*, Departemen Pariwisata Seni dan Budaya, Jakarta, 1998.
- Marzuki Usman dan Hari Sugiarto, *General Agreement on Trade in Services (GATS) and Schedule of Specific Commitment Indonesia*, Departemen Keuangan, Jakarta, 1995.

[Type text]

Mochtar Kusumaatmadja, *Investasi di Indonesia dalam Kaitannya dengan Pelaksanaan Perjanjian hasil Putaran Uruguay*, Makalah, 1995.

Perjanjian WTO mengenai Perdagangan Internasional Jasa (GATS) dilihat dari Perspektif Negara Sedang Berkembang.

Rancangan Induk Pengembangan Pariwisata Nasional, Departemen Pariwisata seni dan Budaya, Jakarta, 1998.

Zulkarnain Sitompul, "Putaran Uruguay dan Perdagangan Jasa", dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan*, Nomor 4 tahun XXV, Agustus, 1995

Undang-undang dan Dokumen

Agreement Establishing The World Trade Organization, 1944

General Agreement on Trade in Services, 1994.

Indonesia, Undang-undang tentang Kepariwisataan, UU No. 10, LN No. 11 Tahun 2009, TLN No. 4966.

Indonesia, Undang-undang tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), UU No. 7, LN No. 57 Tahun 1994, TLN No. 3564.

"Statistical report on Visitor to Indonesia",
<<http://www.budpar.go.id/page.php?ic=621&id=180>>.