

LAW IN TOURISM
PROGRAM PASCA SARJANA KAJIAN PARIWISATA (DDIP)
UNIVERSITAS UDAYANA
2011
Putu Ratih Pertiwi
**KESESUAIAN DEFINISI YANG TERKANDUNG DALAM
KEBIJAKAN PEMERINTAH DI INDONESIA TERHADAP PARIWISATA
SEBAGAI PERDAGANGAN DAN JASA**

BAB I
PENDAHULUAN

1. 1 Latar Belakang

Negara-negara di dunia cenderung menyelenggarakan pariwisata karena industri pariwisata merupakan industri terbesar di dunia. Seperti yang telah diakui oleh beberapa organisasi internasional antara lain PBB, Bank Dunia, *World Tourism Organization* (WTO), dan *World Tourism and Trade Center* (WTTC). Pariwisata merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia terutama menyangkut kegiatan sosial dan ekonomi. Sektor ini telah menjadi salah satu penggerak utama perekonomian abad 21 bersama dengan industri telekomunikasi dan teknologi informasi. Perkembangan industri pariwisata yang sangat dinamis dan terus diperkuat oleh kemajuan tingkat kesejahteraan ekonomi bangsa-bangsa di dunia, mengambil peran penting dalam pembangunan perekonomian bangsa-bangsa di dunia.

Dengan penjelasan diatas dapat dilihat bahwa kegiatan pariwisata tidak dapat dipisahkan dengan kegiatan ekonomi. Hal ini juga tampak di Indonesia dimana pariwisata mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan yaitu untuk memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperbesar pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat serta memupuk rasa cinta tanah air, memperkaya kebudayaan nasional dan memantapkan pembinaannya dalam rangka memperkuat jati diri bangsa dan mempererat persahabatan antarbangsa.

Sebenarnya hal tersebut dapat diprediksi melalui sejarah perjalanan pariwisata pertama di dunia pada abad ke 17 yang lebih dikenal dengan *Grand Tour* dimana dengan

adanya *Grand Tour* tersebut, Thomas Cook sebagai bapak pariwisata dunia memelopori untuk memberikan kesempatan untuk melakukan kegiatan perjalanan bagi kalangan menengah ke bawah dan berkelompok (*group*) dalam paket modern dan inklusif. Ide bisnis muncul ketika dia mulai menjual tiket untuk kegiatan pariwisata tersebut dengan cara mengorganisasikan paket *tour* seperti akomodasi, transportasi dan pengaturan kegiatan. Salah satu paket *tour*-nya yang terkenal, Paris Exhibition 1855. Beliau juga memperkenalkan *Voucher hotel* pada tahun 1867 dan kegiatan berkeliling dunia pertama untuk berwisata dimulai pada tahun 1872.

Tetapi masih terdapat kesenjangan antara teori definisi dan realisasi mengenai kepariwisataan. Definisi kepariwisataan berdasarkan butir 3, pasal 1 mengenai ketentuan umum dalam UU RI No. 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan adalah sebagai berikut :

“kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah, dan pengusaha”

Berdasarkan definisi diatas tersebut hanya diungkapkan bahwa pariwisata merupakan kebutuhan setiap orang baik hubungannya dengan negara, pemerintah, wisatawan, bahkan dengan pengusaha. Namun seperti yang diungkapkan dalam Wyasa Putra (2009, 3) kedua undang – undang tersebut tidak mengatur tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan pariwisata, melainkan hanya penyelenggaraan kegiatan dan pembangunan pariwisata terutama kaitannya dalam memicu pergerakan ekonomi.

Perlu adanya penyesuaian antara regulasi hukum nasional dengan hukum internasional yang melihat pariwisata tidak hanya pada sisi pengalaman dan kesenangan bagi para pelakunya saja tetapi juga melihat pada sisi ekonomi dimana pariwisata juga berperas sebagai usaha perdagangan dan jasa. Menurut Wyasa Putra (2009:9) dalam hukum internasional, definisi pariwisata (internasional) sebagai bentuk perdagangan dan jasa (*tourism is a trade in services*) dengan karakter mencakup:

- a. Ada pemasok jasa, yang menyediakan jasa dan memasok jasa untuk konsumen jasa (*provider/supplier*);

- b. Ada pemakai jasa (*consumer, tourist*) yang mempunyai kebutuhan jasa, mendapatkan jasa dari, dan melalui transaksi dengan pemasok jasa;
- c. Ada jasa yang dipasokkan (*services supplied*) oleh para pemasok jasa kepada pemakai jasa (*object of transaction*);
- d. Ada proses transaksi antara pemasok jasa dengan pemakai jasa dengan menggunakan berbagai instrumen transaksi (*payment instrument*) dan media transaksi (instrumen negoisasi langsung/tidak langsung: pertemuan, surat, telepon internet, dan lain – lain.)

Melalui pengertian – pengertian tersebut menunjukkan pariwisata merupakan suatu kegiatan yang kompleks, yang dapat dipandang sebagai suatu sistem yang besar, yang memiliki beberapa aspek, yaitu ekonomi, ekologi, politik, sosial, dan budaya yang saling terkait satu sama lain. Oleh karena pentingnya definisi pariwisata sebagaimana yang nantinya akan menjadi acuan dalam kebijakan dan hukum pariwisata Indonesia, maka penulis akan menganalisis mengenai kesesuaian definisi pariwisata sebagai perdagangan dan jasa agar nantinya tidak akan terjadi kesenjangan visi, misi, konsep, rumusan kebijakan, dan norma hukum pariwisata dengan praktek penyelenggaraan pariwisata internasional Indonesia seperti yang dikatakan Wyasa Putra (2009, 11).

BAB II

PEMBAHASAN

2. 1 Perkembangan Hukum Pariwisata Indonesia

Bisnis pariwisata di Indonesia diyakini berawal pada tahun 1962 dimana hukum yang mengaturnya yaitu hukum kepariwisataan baru tersusun 28 tahun setelahnya yaitu pada tahun 1990 dengan lahirnya Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata yang selanjutnya disebut UUK Lama. Undang – Undang tersebut pada dasarnya bertujuan seperti diatur alinea keempat Pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang secara tegas menyatakan tujuan terwujudnya suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut diatur dalam Undang – Undang Tahun 1990 tentang Kepariwisata Pasal 2, yang merumuskan tentang penyelenggaraan kepariwisataan yang harus dilaksanakan berdasarkan asas manfaat usaha bersama dan kekeluargaan, adil dan merata, perikehidupan dlam keseimbangan dan kepercayaan pada diri sendiri. Juga dalam Pasal 3 diatur mengenai penyelenggaraan kepariwisataan yang bertujuan untuk:

- a. Memperkenalkan, mendayagunakan, melestraikan, dan meningkatkan mutu objek wisata dan daya tarik wisata;
- b. Memupuk rasa cinta tanah air dan meningkatkan persahabatan antarbangsa;
- c. Memperluas dan meratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja.
- d. Meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
- e. Mendorong pendayagunaan produksi nasional.

Lalu mulai disusun Undang – Undang baru mengenai kepariwisataan yakni Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2009 yang selanjutnya disingkat menjadi UUK Baru yang menetapkan tujuan kepariwisataan dalam Pasal 4 secara lebih luas yaitu:

- 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 memupuk rasa cinta tanah air;
- h. Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa;
- i. Mempererat persahabatan antar bangsa.

2. 2 Perkembangan Kebijakan Perdagangan Jasa Pariwisata Indonesia

Oleh karena masih tidak tegasnya definisi kepariwisataan berdasarkan butir 3, pasal 1 mengenai ketentuan umum dalam UU RI No. 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan, sekalipun pariwisata masuk kedalam kualifikasi perdagangan tetapi pariwisata di Indonesia tidak termasuk objek kebijakan Departemen Perdagangan, melainkan objek kebijakan Departemen Pariwisata yang merupakan departemen khusus yang dibentuk pemerintah Indonesia untuk mengelola kepariwisataan secara keseluruhan, termasuk jasa pariwisata.

Pemerintah telah menyadari sifat dari kegiatan kepariwisataan yang multi-dimensi sejak awal, sehingga kebijakan kepariwisataan ditempatkan sebagai sub-kebijakan tersendiri, yaitu kebijakan kepariwisataan tetapi di bawah bidang yang berbeda – beda. Selain itu dalam beberapa periode telah terjadi beberapa kali perubahan dalam meletakkan kepariwisataan di bawah sub-bidang dan bidang yang berbeda – beda. Hal itu mencerminkan bahwa Indonesia masih kesulitan dalam mengidentifikasi dan mendefinisikan kepariwisataan dan mengakibatkan kesulitan dalam menentukan pendekatan dan target kebijakan yang diinginkan.

Kebijakan kepariwisataan Indonesia berdasarkan perkembangan pengambilan kebijakan dikelompokkan menjadi 3 tahap yaitu tahap pertama (1961-1969), tahap kedua (1969-1988), dan tahap ketiga (1999-hingga kini).

2. 3 Perkembangan Tahap Pertama (1961-1969)

Garis – garis Besar Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama menempatkan kebijakan kepariwisataan di bawah bidang distribusi dan perhubungan. Sehingga dapat didefinisikan bahwa kebijakan dalam GBPN ini

lebih fokus dalam menempatkan pariwisata sebagai aspek kegiatan budaya dan sebagai media pembangunan budaya, nasional, maupun universal. Pengembangan kepariwisataan dilakukan dengan pemeliharaan kekhasan dan keaslian kebudayaan daerah masing –masing. Kebijakan tersebut sangat jauh dari insur ekonomi dan lebih menekankan dan mendefinisikan pariwisata sebagai kegiatan distribusi dan perhubungan yaitu berfungsi sebagai media interaksi antar negara dan pembentukan dan pengembangan kebudayaan secara universal. Akibatnya efek dari perlakuan kebijakan pada GBPN ini mengalami kesenjangan dan kesalahan perlakuan.

2. 4 Perkembangan Tahap Kedua (1969-1998)

Menurut Wyasa Putra, dkk (2003, 3) kebijakan kepariwisataan tahap kedua ini lebih menekankan bahwa kepariwisataan merupakan sumber devisa negara. Kebijakan ini dirumuskan dalam GBHN 1973 Angka 15 Sub –a. Bidang Ekonomi yang menyatakan “Memperbesar penerimaan devisa dari sektor pariwisata dengan segala daya upaya”. Tetapi masih belum mengandung definisi yang tegas mengenai pariwisata.

Lalu ada kebijakan kepariwisata dalam Pembangunan Lima Tahun (PELITA) III (1979-1984) yang mencakup:

- a. Peningkatan penerimaan devisa, perluasan kesempatan dan lapangan kerja;
- b. Pengaturan yang lebih terarah;
- c. Dan yang tercantum dalam GBHN 1978 bahwa pengembangan pariwisata domestik untuk pengenalan budaya.

Kebijakan tersebut kemudian dilengkapi dalam PELITA IV (1983-1989) dengan 3 aspek penting yaitu:

- a. Kepariwisata dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup;
- b. Kebijakan kepariwisataan terpadu;
- c. Peningkatan promosi, pendidikan, penyediaan sarana prasarana.

Definisi dari kebijakan dalam PELITA IV ini akhirnya menjadi beban bagi lingkungan, sosial, dan budaya di Indonesia. Hal ini sebenarnya sudah dapat dianalisis melalui beberapa kata kunci dari kebijakan tersebut, seperti:

- a. Pendayagunaan berbagai potensi kepariwisataan nasional;
- b. Pemanfaatan secara optimal.

Dengan definisi kebijakan seperti ini yang menempatkan pariwisata sebagai kegiatan ekonomi yang didasari untuk mengejar pertumbuhan secara optimal sehingga pada saat itu terjadi *mass tourism* dalam kegiatan pariwisata di Indonesia terutama di Bali. Juga pendayagunaan berbagai potensi kepariwisataan nasional dengan melakukan eksploitasi besar – besaran baik terhadap budaya maupun lingkungan hidup. Kegiatan pariwisata dilakukan demi pertumbuhan ekonomi setinggi – tingginya tanpa memperhatikan keberlanjutan kegiatan tersebut. Sehingga mengakibatkan rusaknya potensi – potensi pariwisata baik dalam aspek sosial budaya dimana mulai terlihat perubahan sikap dan perilaku pada masyarakat lokal. Juga pada beban lingkungan hidup yang melampaui daya dukungnya oleh karena terjadi pengalihan fungsi lahan besar – besaran, baik lahan pertanian yang masih sangat produktif, sampai kawasan yang memiliki nilai sejarah yang tinggi dengan nilai sosial budaya yang terdapat di dalamnya rusak demi pengembangan pariwisata untuk menunjang kegiatan ekonomi.

2. 4. 1 TAP MPR-RI No. II/MPR/1988 tentang GBHN

Bahkan pada Undang – Undang yang dibuat pada periode GBHN 1988, mendefinisikan pariwisata sebagai kegiatan ekonomi, justru tersirat mengatur pariwisata sebagai bentuk perdagangan jasa. Karena tema dari konsep

kepariwisataan pada kebijakan pariwisata Indonesia saat itu adalah pariwisata sebagai suatu kegiatan ekonomi yang meningkatkan penerimaan devisa secara signifikan.

2. 4. 2 TAP MPR-RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004

Kepariwisata Indonesia masih berorientasi pada kegiatan ekonomi yaitu padakemajuan teknologi global. Pada kebijakan ini tidak ada definisi yang menjelaskan pariwisata sebagai suatu perdagangan jasa, tetapi lebih cenderung pada kesenian dan kebudayaan sebagai suatu aset penting bagi pengembangan program kepariwisataan. Sama halnya dengan kebijakan sebelumnya, pariwisata lebih dihubungkan dengan kegiatan kesenian dan kebudayaan serta sebagai perantara promosi bagi keunikan dan kekhasan kebudayaan nasional. Pada pengaturan pariwisata dalam Pengembangan Sosial dan Budaya maka kepariwisataan yang bernaung dibawah penjelasan Kebudayaan, Kesenian dan Pariwisata telah menuliskan mengenai suatu sistem hubungan ekonomi, sosial budaya, energi dan kelestarian lingkungan.

2. 5 Perkembangan Tahap Ketiga (2000)

Definisi dari kebijakan kepariwisataan dalam Undang-Undang RI No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 ini kembali kepada konsep perkembangan tahap pertama yang didasarkan pada pendekatan kebudayaan. Seperti yang diungkapkan Wyasa Putra (2009:113) bahwa PROPERNAS mensyaratkan pendekatan sistem bagi pengembangan kepariwisataan yaitu suatu pendekatan yang utuh, terpadu, multidisipliner, partisipatoris, dengan kriteria ekonomis, teknis, ergonomis, sosial budaya, hemat energi, melestraikan alam, dan tidak merusak lingkungan. Dalam pendekatan tersebut terdapat kriteria ekonomi hal itu dapat mencerminkan dalam perkembangan kebijakan tersebut terdapat 2 pola dasar yaitu keparwisataan sebagai kgiatan kebudayaan dan ekonomi, 2 model pendekatan yaitu kebudayaan dan ekonomi, dan 2 model target yaitu target budaya dan ekonomi.

Dengan pendekatan tersebut terlihat bahwa pemerintah masih belum dapat menghilangkan unsur ekonomi dalam fungsi kepariwisataan bahkan dapat mengakibatkan kekaburan batasan – batasan kebijakan itu sendiri yang akan mempengaruhi praktik – praktik dalam kegiatan pariwisata di kemudian hari.. Seperti lebih dominannya motif budaya dibandingkan motif ekonomi, proposionalnya motif budaya dan ekonomi, lebih dominannya motif ekonomi dibandingkan budaya, atau bahkan motif ekonomi akan menyebabkan kembalinya eksploitasi budaya.

2. 5. 1 Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009

Tidak terdapat definisi mengenai pariwisata secara tertulis di dalam Perpres ini. Dalam Perpres pemerintah masih memiliki konsep sama seperti kebijakan – kebijakan sebelumnya yang menjadikan pariwisata sebagai sarana untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penerimaan devisa. Namun konsep pariwisata sebagai suatu perdagangan jasa sudah tertera dalam Bab 24 mengenai Ekonomi Makro dan Bab 34 mengenai Kerangka Ekonomi Makro dan Pembiayaan Pembangunan. Dalam penjelasan Bab tersebut, pariwisata menjadi salah satu tumpuan yang penting dalam rangka menggerakkan roda perekonomian melalui sumbangan devisa.

Dalam rencana pembangunan tersebut tidak terdapat pengaturan mengenai hubungan antara pemasok jasa, jasa dan konsumen jasa sebagai suatu kesatuan sistem. Sehingga berpengaruh terhadap ketidakjelasan pelaksanaan kepariwisataan sebagai suatu sistem.

2. 6 Implikasi Pola Kebijakan Terhadap Definisi dan Penyelenggaraan Pariwisata Sebagai Perdagangan dan Jasa

Seperti yang diungkapkan pada Wyasa putra (2009:114) pola kebijakan kepariwisataan secara umum telah menimbulkan kekaburan terhadap karakteristik obyektif kegiatan kepariwisataan, kesulitan dalam pengontrolan perkembangannya, serta implikasi – implikasi teknis terhadap kualitas kegiatan, maupun potensi ekonomi pariwisata.

Kegiatan kepariwisataan secara esensial dan obyektif merupakan kegiatan perdagangan dan jasa yang didasari oleh potensi – potensi ekonomi dan non-ekonomi, yang mencakup sumber daya alam hingga sumber daya manusia (sosial-budaya masyarakat) dimana kegiatan tersebut dilaksanakan.

Definisi – definisi tersebut seolah – olah menyatakan definisi pariwisata sebagai bentuk perdagangan jasa, yang pada kenyataannya definisi – definisi tersebut masih belum memenuhi konsep definisi seperti menurut Balai Pustaka dalam Wyasa Putra (2010:23). Definisi dari kebijakan – kebijakan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia belum mendefinisikan pariwisata sebagai perdagangan jasa secara tegas. Bahkan antara kata pariwisata dan kepariwisataan pun belum secara tegas dapat mendefinisikan kata *tourism*.

Menurut Wyasa Putra (2009:9) berdasarkan pengaturan perdagangan jasa pariwisata internasional yang berada di bawah ruang lingkup pengaturan GATS mendefinisikan bahwa pariwisata secara internasional sebagai bentuk perdagangan jasa dengan karakter yang sudah disebutkan pada BAB I sebelumnya. Sehingga dapat didefinisikan bahwa pariwisata sesuai dengan karakteristik dasarnya yang paling dominan dan realitasnya merupakan suatu bentuk perdagangan jasa yaitu suatu kegiatan yang melibatkan dua pihak yaitu penyedia jasa dan pemakai jasa, yang hubungan diantara keduanya dilakukan dalam bentuk transaksi. Para penyedia jasa menyediakan jasa melalui proses penawaran dan transaksi, sedangkan para pemakai jasa menyatakan kebutuhan melalui proses permintaan dan transaksi (Wyasa Putra, 2009:9).

BAB III

PENUTUP

3. 1 Simpulan

Melalui pola – pola kebijakan dan hukum pariwisata Indonesia seakan memberi kesan bahwa definisi pariwisata yang dianut merupakan bentuk perdagangan dan jasa yang pada kenyataannya bahwa definisi tersebut sebenarnya tidak tegas dan kabur. Hal ini mengakibatkan definisi pariwisata yang masyarakat Indonesia anut mengalami kesenjangan visi, misi, konsep, rumusan kebijakan, dan norma hukum pariwisata dengan praktek penyelenggaraan pariwisata internasional Indonesia. Bahkan norma hukum di Indonesia karena tidak sesuai dengan karakteristik obyeknya mengakibatkan norma hukum di Indonesia tidak dapat menyentuh aspek vital dari obyek tersebut.

Sehingga dengan pengaturan sistem perdagangan jasa pariwisata berdasarkan norma hukum menjadi gagal. Kegagalan tersebut tidak dapat mencegah praktek – praktek perdagangan jasa pariwisata yang tidak sehat secara internal maupun eksternal dalam komunitas yang bersangkutan. Hingga saat ini seperti yang diungkapkan oleh Wyasa Putra (2010:25) masih belum terdapat rasio yang pasti mengenai jumlah usaha jasa yang dapat dibuka agar tidak melebihi daya dukung lingkungan baik sosial maupun budaya.

3.2 Saran

Oleh karena Indonesia merupakan salah satu negara yang mengandalkan industri pariwisata dalam sektor ekonominya sebaiknya pemerintah dan yang terpenting masyarakat menyadari akan ketidak tegasan norma hukum yang mengatur pariwisata juga ketidak jelasannya definisi pariwisata agar nantinya tidak akan menjadi bumerang bagi Indonesia sendiri dalam kegiatan pariwisata tersebut. Seperti misalnya terjadi praktek perdagangan tidak sehat, hukum tidak berfungsi dalam pencegahan, pengaturan, dan pengendalian praktek perdagangan jasa pariwisata sebagaimana mestinya karena hukum sendiri tidak menyediakan fasilitas norma yang dapat digunakan untuk menyelamatkan dan melestarikan pariwisata sebagai bentuk perdagangan jasa termasuk komponen – komponen disekitarnya yaitu komponen sosial dan budaya. Karena bagaimana pun dalam penyelenggaraan pariwisata tetap harus dijaga keberlanjutannya yang seimbang antara ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

Ketetapan (TAP) MPR-RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara . www.tatanusa.co.id

Putra, Wyasa. *Hukum Perdagangan Jasa Pariwisata Internasional*. Denpasar: Universitas Udayana. 2009

Putra, Wyasa. *Fungsi Hukum Dalam Pengaturan Pariwisata Sebagai Bentuk Perdagangan Jasa*. Denpasar: Universitas Udayana. 2010

Setia Tunggal, SH., Hadi. *Undang-Undang Kepariwisata (Undang-Undang R.I. No. 10/2009)*. Jakarta: Harvarindo. 2009

Simatupang, S.E., M.H., Violetta. *Pengaturan Hukum Kepariwisata Indonesia: Berdasarkan General Agreement on Trade in Services/WTO Dikaitkan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata*. Bandung: Alumni. 2009.