Memetakan Mozaik Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dalam Konteks Pembangunan Pariwisata Berdasarkan Perspektif Bisnis dan HAM:

STUDI EMPAT DESTINASI BALI BARU

Tim Peneliti
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)



EMBASSY OF DENMARK
Jakarta

Memetakan Mozaik Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dalam Konteks Pembangunan Pariwisata Berdasarkan Perspektif Bisnis dan HAM: STUDI EMPAT DESTINASI BALI BARU

Memetakan Mozaik Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dalam Konteks Pembangunan Pariwisata Berdasarkan Perspektif Bisnis dan HAM:

STUDI EMPAT DESTINASI BALI BARU

Peneliti:

Adzkar Ahsinin
Andi Muttaqien
Blandina Lintang Setianti
Muhammad Busyrol Fuad
Putri Nidyaningsih
Sekar Banjaran Aji
Sueb Zakaria
Vita Rachim Yudhani

Asisten Peneliti:

Abdul Halim Sukma Sembiring
Masro Delima Silalahi
Um Reza Rizkia
Muhammad Ali Mahrus
Pifin Heriyanto

Supervisor:

Andi Taletting Langi
Wahyu Wagiman

Editor:

Yesaya Sandang

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
2020

MEMETAKAN MOZAIK PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN PARIWISATA BERDASARKAN PERSPEKTIF BISNIS DAN HAM: STUDI EMPAT DESTINASI BALI BARU

Supervisor : Andi Taletting Langi
Wahyu Wagiman

Editor : Yesaya Sandang

Peneliti : Adzkar Ahsinin
Andi Muttaqien
Blandina Lintang Setianti
Muhammad Busyrol Fuad
Putri Nidyaningsih
Sekar Banjaran Aji
Sueb Zakaria
Vita Rachim Yudhani

Asisten Peneliti : Abdul Halim Sukma Sembiring
Masro Delima Silalahi
Um Reza Rizkia
Muhammad Ali Mahrus
Pifin Heriyanto

Cover & Layout : Dwi 'Pengkik'

Cetakan Pertama, Agustus 2020

ISBN: 978-979-8981-94-4

Semua penerbitan ELSAM didedikasikan kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia selain sebagai bagian dari upaya pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia.

Penerbit:
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
Jalan Siaga II No. 31, Pejaten Barat, Pasar Minggu
Jakarta Selatan, Indonesia 12510
Telp. +6221-7972662, 79192564, Fax. +6221-79192519
E-mail : office@elsam.or.id
Web page: www.elsam.or.id
Facebook: www.facebook.com/elsamjkt
Twitter: @elsamnews dan @elsamlibrary

Pengantar Penerbit



Kebijakan pariwisata (*policy tourism*) yang diusung oleh Pemerintahan Presiden Joko Widodo yang menempatkan pariwisata sebagai *leading sector* tentu perlu ditelisik berdasarkan perspektif hak asasi manusia karena dampak negatif yang diakibatkan oleh industri pariwisata. Kebijakan pariwisata dapat didefinisikan sebagai seperangkat peraturan, pedoman, arahan, dan tujuan serta strategi pengembangan atau promosi yang disediakan sebagai kerangka kerja yang mempengaruhi keputusan kolektif dan individu secara langsung yang mempengaruhi pengembangan pariwisata jangka panjang dan kegiatan sehari-hari dalam suatu destinasi. Sementara, prinsip utama untuk setiap kebijakan pariwisata adalah kebijakan tersebut harus memastikan bahwa negara (wilayah atau lokalitas) akan mendapat manfaat semaksimal mungkin dari kontribusi ekonomi dan sosial pariwisata.

Tujuan utama dari kebijakan pariwisata adalah untuk meningkatkan kemajuan bangsa (wilayah atau lokalitas) dan kehidupan warganya. Pada titik ini, perspektif hak asasi manusia dan bisnis dapat menjadi instrumen analisis untuk menguji keberpihakan pemerintah apakah cenderung mengedepankan kalkulasi ekonomi atau melindungi hak asasi manusia, termasuk keadilan ekologis.Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengenai Bisnis dan HAM dapat diletakkan sebagai instrumen yang dapat mendorong untuk mengembangkan pariwisata alternatif dengan memberikan dan mendistribusikan tanggung jawab hak asasi manusia kepada berbagai pemangku kepentingan. Prinsip-Prinsip Panduan PBB mewajibkan bisnis agar mencegah kegiatan mereka

mempengaruhi hak asasi manusia, dan memberikan pemulihan jika terjadi penyalahgunaan hak asasi manusia, dan berusaha untuk terlibat secara langsung dan secara transparan dengan mereka yang mungkin terkena dampak, termasuk masyarakat di tujuan, sehingga dampak tertentu dapat dipahami dan diatasi. Tanggung jawab ini merujuk tidak hanya pada tindakan mereka sendiri dan kegagalan untuk bertindak, namun juga dampak langsung terhadap hak asasi manusia sehubungan dengan operasi bisnis, barang dan jasa, termasuk apabila mereka sendiri tidak berkontribusi terhadap dampak ini.

Menurut Prinsip-Prinsip Panduan, ini berarti bahwa perusahaan harus bertindak dengan uji tuntas hak asasi manusia dalam semua kegiatan bisnis mereka dan wajib menilai apakah hak asasi manusia akan dipengaruhi dengan cara apa pun, baik oleh diri sendiri atau para pemasok. Selain itu, instrumen ini juga menyatakan bahwa mereka diharuskan mengambil tindakan untuk mencegah keterlibatan dalam potensi pelanggaran HAM. Lebih jauh, instrumen uji tuntas hak asasi manusia juga memerlukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan yang terpengaruh atau berpotensi terpengaruh oleh operasi dan rantai pasokan perusahaan, khususnya kelompok-kelompok rentan seperti kelompok anak, perempuan, masyarakat adat, dan kelompok rentan lainnya.

ELSAM melaksanakan penelitian berfokus pada upaya untuk mengidentifikasi isu-isu hak asasi manusia yang terkait dengan pengembangan destinasi Bali Baru, khususnya pada destinasi wisata: (1) Danau Toba, Sumatera Utara; (2) Tanjung Kelayang, Bangka Belitung; (3) Candi Borobudur, Jawa Tengah; dan (4) Kawasan Bromo Tengger Semeru, Jawa Timur, pada November – Desember 2019. Hasil penelitian ini dapat mengangkat situasi terkini dari pembangunan destinasi Bali Baru dan pelanggaran hak asasi manusia dan pola pelanggaran hak asasi manusia yang telah terjadi dan potensi terjadi.

Sebagai sebuah produk pengetahuan, kami juga harapkan penelitian ini dapat berkontribusi positif pada pengembangan kebijakan bagi kementerian/lembaga negara terkait dengan mengintegrasikan Hak Asasi Manusia dalam regulasi serta dapat mendorong pariwisata yang berkeadilan. ELSAM berterima kasih kepada para peneliti, asisten

peneliti, supervisor, penyunting akhir dari naskah penelitian ini, serta Kedutaan Besar Denmark yang telah mendukung penelitian ini. Selamat membaca

Jakarta, Agustus 2020

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat

PENGANTAR EDITOR

Membumikan Prinsip-Prinsip Bisnis dan Hak Asasi Manusia bagi Pariwisata yang Berkeadilan di Indonesia: Sebuah Pengantar



Pariwisata dan hak asasi manusia adalah dua entitas teoretis dan konkret yang saling terkait. Pada tataran konseptual, pariwisata didalilkan sebagai salah satu wujud pengakuan atas hak asasi manusia untuk melakukan perjalanan bebas dan mengekspresikan waktu luang.[1] Dalil tersebut kemudian diartikulasikan secara spesifik dalam *Charter for Leisure*[2] dan *Global Code of Ethics for Tourism*.[3] Hingga kini, melakukan aktivitas pariwisata diyakini (dan disiarkan) sebagai salah satu bagian dari pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya, termasuk di Indonesia.[4]

Secara konkret, bersamaan dengan faktor-faktor lain, pengakuan terhadap keasasian hak untuk melakukan perjalanan bebas dan mengekspresikan waktu luang telah menjadi bagian penting bagi pertumbuhan pariwisata global.[5] UNWTO mencatat bahwa pariwisata

---

1 Dua jenis hak yang secara normatif dieksplisitkan dalam pasal 13 dan 24 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948

2 World Leisure and Recreation Association, "Charter for Leisure." (World Leisure and Recreation Association New York, 1970).

3 UNWTO, "Global Code of Ethics for Tourism," Pub. L. No. Resolution A/RES/406(XIII) (1999).

4 Lihat Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan bagian konsiderans, pasal 3, 19, dan 20.

5 Beberapa faktor penentu lainnya adalah semakin murahnya perjalanan massal, pertumbuhan *platform* pemesanan *online*, meningkatnya permintaan untuk perjalanan luar negeri di antara kelas menengah baru Asia, dan pertumbuhan pendapatan yang mengesankan

internasional telah menduduki peringkat ketiga dari total neraca perdagangan dunia, dan pada tahun 2018 pertumbuhan pariwisata internasional telah mencapai 6 persen per tahun, melebihi tingkat rata-rata pertumbuhan ekonomi global yang 3,7 persen per tahun.[6] Pada tahun yang sama pariwisata internasional juga turut menyumbang 10,4 persen dari total nilai transaksi ekonomi dunia, yakni (yang diperkirakan) sebesar 8,3 triliun USD.[7]

Merujuk pada dalil dan angka-angka tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa keasasian hak atas waktu luang dan melakukan perjalanan wisata berpotensi membawa manfaat ekonomi bagi masyarakat di suatu destinasi. Lebih jauh, manfaat ekonomi dari aktivitas pariwisata tersebut dapat menjadi katalisator peningkatan kualitas hidup masyarakat yang terkait pula dengan terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat itu sendiri.[8] Dengan kata lain, terdapat peluang kebaikan yang dapat dihadirkan dari kepariwisataan dalam hal pemajuan HAM, baik bagi wisatawan maupun masyarakat lokal.

Namun, peluang menghadirkan manfaat dari kepariwisataan mengundang beragam catatan kritis sebagai akibat paradigma dan model ekonomi politik neoliberal yang mendominasi pariwisata dunia. Melalui orkestrasi lembaga-lembaga internasional seperti UNWTO dan WTTC, pariwisata lebih dipandang sebagai industri yang melayani kebutuhan dan agenda bisnis pariwisata. Dominasi ini kemudian mencemari pemahaman kapasitas sosial pariwisata untuk mempromosikan dan menghadirkan kesetaraan, keberlanjutan sosial-ekonomi-lingkungan, dan peningkatan kualitas hidup serta HAM.[9]

---

di kelas atas piramida kekayaan global yang mendorong permintaan untuk layanan perjalanan mewah. Lihat, Raoul V. Bianchi, Marcus L. Stephenson, & Kevin Hannam, "The Contradictory Politics of the Right to Travel: Mobilities, Borders & Tourism," *Mobilities* 15, no. 2 (2020): 290–306, https://doi.org/10.1080/17450101.2020.1723251.

6 UNWTO, 2019, *International Tourist Arrivals Reach 1.4 Billion Two Years Ahead Of Forecasts*. PR19003, 21 Januari. Madrid: United Nations World Tourism Organisation. Diakses terakhir pada, 13 Agustus 2020, dari https://www2.unwto.org/pressrelease/2019-01-21/international-tourist-arrivals-reach-14-billion-two-years-ahead-forecasts.

7 WTTC, *Travel and Tourism: Economic Impact 2018* (London: World Travel and Tourism Council, 2018)

8 Lihat misalnya, Ashley E. Pritchard, "Tourism's Impact On Human Rights: Travel's Best Souvenir A Case Study In Ngwe Saung, Myanmar," in *Proceedings of International Conference on Tourism Development*, 2013, 127–39.

9 Freya Higgins-Desbiolles dan Kyle Powys Whyte, "Tourism and Human Rights," dalam *The Routledge Handbook of Tourism and Sustainability*, ed. C. Michael Hall, Stefan Gössling, & Daniel Scott, 1st ed. (London - New York: Routledge, 2015), hlm.105–16.

Beberapa kalangan bahkan mengkritisi bahwa dalil pariwisata sebagai hak asasi adalah klaim gegabah yang dibingkai oleh logika neoliberal. Klaim tersebut diajukan guna menjunjung tinggi kebebasan korporasi dalam mendapat untung dari mobilitas wisatawan.[10] Dengan demikian, gagasan pariwisata sebagai hak asasi tidak dapat diterima begitu saja sebagai sebuah keniscayaan kebaikan, apalagi bagi kebaikan masyarakat di destinasi tujuan wisata.[11]

Lebih lanjut, catatan kritis terhadap dominasi paradigma neoliberal mengungkapkan relasi paradoksal antara pariwisata dan HAM. Artinya, secara inheren dalam kepariwisataan terdapat dualisme dan potensi konflik hak yang berjalan bersamaan, yakni antara hak setiap orang untuk berwisata (yang ditopang oleh hak atas waktu luang dan melakukan perjalanan bebas), dengan hak-hak masyarakat lokal seperti hak untuk mendapatkan pekerjaan dan upah yang layak, hak atas air, hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat, dan lain sebagainya.[12] Laporan dari berbagai organisasi dan akademisi telah menunjukkan bahwa pelanggaran HAM tersebut nyata adanya.[13] Oleh karena itu, pariwisata tidak lagi dapat dianggap sebagai industri yang bebas dari masalah HAM dan hanya menawarkan kenyamanan. Janji manis pariwisata untuk mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat di berbagai destinasi pun harus terus dikawal secara saksama agar dapat terejawantah.

Merujuk pada kenyataan relasi paradoksal antara pariwisata dan HAM tersebut, diperlukan berbagai upaya (baik secara teoretis

---

[10] Bianchi, Stephenson, dan Hannam, "The Contradictory Politics of the Right to Travel: Mobilities, Borders & Tourism"; Jordi Gascón (2019): Tourism as a right: a "frivolous claim" against degrowth?, Journal of Sustainable Tourism, doi: 10.1080/09669582.2019.1666858

[11] Sebagai layaknya industri jasa yang berorientasi terhadap kepuasan pelanggan (wisatawan), pariwisata pun kerap masih berpatokan pada motto "pelanggan adalah raja." Namun, karena pariwisata erat kaitaanya dengan masyarakat lokal di suatu destinasi, motto tersebut sangat rawan tergelicir untuk mengabaikan "kepuasaan" masyarakat lokal yang kerap kali mengambil bentuk pelanggaran hak asasi mereka. Lihat, Babu George & Vinitha Varghese, "Human Rights in Tourism: Conceptualization and Stakeholder Perspectives," dalam *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies* 12, no. 2 (2007): hlm. 40–48

[12] Sebagaimana diulas oleh Dalia Perkumiene dan Rasa Pranskunien, hak untuk berwisata lebih jelas ditemukan dalam berbagai ketentuan internasional dan literatur, sedangkan intepretasi terhadap hak masyarakat lokal masih terlalu umum dan tidak diartikulasikan secara jelas. Lebih jauh, keduanya berpandangan bahwa dalam konteks *overtourism*, hak untuk berwisata tidak dapat disamakan dengan hak-hak warga lokal. Untuk lebih jelas, lihat Dalia Perkumiene & Rasa Pranskunien, Overtourism: Between the Right to Travel and Residents' Rights, *Sustainability,* 2019, 11, 2138; doi:10.3390/su11072138

[13] Banyak diantara laporan tersebut dibahas dalam buku hasil penelitian ELSAM ini.

dan aplikatif) guna memastikan bahwa kepariwisataaan dapat mendatangkan sebesar-besar manfaat yang berkelanjutan (sosial, ekonomi, dan ekologi) tanpa mengorbankan siapa pun termasuk lingkungan, terlebih lagi dalam konteks Indonesia yang saat ini sedang menjadikan pariwisata sebagai salah satu sektor prioritas pembangunan. Pada 2019 pemerintah Indonesia menetapkan target kontribusi sektor wisata menjadi 8 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Penetapan target ini berimplikasi terhadap target peningkatan wisatawan. Dalam kurun waktu empat tahun mendatang, jumlah wisatawan yang berkunjung akan ditingkatkan menjadi dua kali lipat, atau sekitar dua puluh juta wisatawan. Selain menyumbang 8 persen dari keseluruhan PDB negara, sektor pariwisata juga diharapkan dapat meningkatkan pendapatan valuta asing menjadi Rp 240 Triliun (USD 18 Miliar), dan menyediakan lapangan pekerjaan bagi tiga belas juta penduduk.[14]Selaras dengan target-target yang telah ditetapkan, pemerintah akan meningkatkan infrastruktur transportasi, fasilitas publik, Teknologi Informasi Komunikasi (kesiapan TIK), konektivitas, dan mendorong investasi asing dengan menghapus pengaturan yang menghambat investasi asing.[15]

Persis di tengah-tengah situasi yang semacam itu, studi ELSAM di empat destinasi "Bali Baru"[16] adalah sebuah sumbangan yang berharga bagi pemajuan, perlindungan dan pemenuhan HAM di sektor pariwisata Indonesia. Sarat dengan data dan fakta empiris, penelitian ELSAM berhasil mengungkapkan situasi pembangunan destinasi "Bali Baru," terutama yang terkait dengan pelanggaran HAM (beserta polanya) yang telah dan potensial terjadi. Penelitian ELSAM menemukan sejumlah pelanggaran HAM seperti hak atas tanah, hak masyarakat adat, hak atas sumber daya alam termasuk air, hak atas pembangunan (pengambilan keputusan partisipatif), hak atas privasi, hak tenaga kerja (termasuk hak kesehatan dan keselamatan), dan permasalahan terkait hak perempuan dan anak seperti eksploitasi

[14] Eddy Cahyono Sugiarto, 2019, "Pariwisata, Lokomotif Baru Penggerak Ekonomi Indonesia", 9 April. Diakses terakhir pada 17 Agustus 2020, dari https://www.setneg.go.id/baca/index/pariwisata_lokomotif_baru_penggerak_ekonomi_indonesia

[15] Invest Island, 2019, "The "10 New Bali" Project In Indonesia: What Is It, And Why Will It Shape The Future Of Southeast Asia's Tourism Industry?", 15 April. Diakses terakhir pada 17 Agustus 2020 dari https://invest-islands.com/ten-new-bali-project/#!#close

[16] Penelitian ini dilakukan di dua destinasi superprioritas, yaitu Danau Toba dan Borobudur; dan, dua destinasi prioritas, yaitu Tanjung Kelayang dan Bromo-Tengger-Semeru.

seksual. Selain itu, penelitian ELSAM juga menyingkap peran dominan korporasi dalam sektor pariwisata (*corporate power in tourism*) akibat kebijakan deregulasi dan privatisasi. Kepentingan perusahaan dalam mempromosikan sektor pariwisata ternyata lebih banyak mendapatkan dukungan dari pemerintah yang dalam praktiknya kerap mengabaikan hak-hak masyarakat lokal.

Lebih jauh, penelitian ELSAM juga mengupas keterhubungan permasalahan HAM yang ada dengan paradigma pembangunan dan kerangka kebijakan yang kini sedang menjadi acuan di Indonesia. Secara gamblang ELSAM mengingatkan bahwa pembangunan infrastruktur yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi pariwisata berpotensi mengakibatkan *overtourism* sebagai suatu kondisi pariwisata yang tidak terkendali, tidak terkelola, dan tidak berkelanjutan. *Overtourism* kemudian dapat mengarah pada munculnya masalah yang dirasakan oleh masyarakat yang mendiami di kawasan destinasi maupun wisatawan itu sendiri, dan dapat mengancam HAM masyarakat lokal dan kerusakan ekologis. Dengan kata lain, terlalu banyaknya wisatawan yang ditargetkan untuk mengunjungi suatu destinasi dapat berdampak negatif pada kualitas hidup masyarakat, merusak lingkungan tujuan dan juga membahayakan destinasi wisata.

Namun, bukan semata-mata mengemukakan persoalan di lapangan, penelitian ELSAM berhasil mempertemukan ragam pembahasan HAM yang terpisah dalam diskursus pariwisata dan HAM.[17] Secara konseptual, dengan mengombinasikan gagasan pariwisata sebagai kekuatan sosial dan Prinsip-Prinsip Panduan PBB (tentang Bisnis dan HAM), ELSAM telah berjasa dalam memperkenalkan kepada publik Indonesia perihal pariwisata alternatif yang berkeadilan. Pada titik ini ELSAM menunjukan bahwa terdapat peluang untuk menggeser dominasi paradigma neoliberal di sektor pariwisata yang kerap kali bersembunyi di balik jargon semacam pariwisata berkelanjutan.[18] Melalui ide pariwisata yang

[17] Tentang empat kelompok pembahasan pariwisata dan HAM lihat, Yesaya Sandang, "Pengarusutamaan Prinsip-Prinsip Bisnis Dan Hak Asasi Manusia Bagi Sektor Pariwisata Di Indonesia," *Jurnal HAM* 10, no. 1 (July 19, 2019): 1, https://doi.org/10.30641/ham.2019.10.1-17.

[18] Dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir, gagasan tentang pariwisata berkelajutan (dan konsep pembanguna berkelanjutan pada umumnya) menjadi problematis karena tidak sepenuhnya dapat menjawab problem ketidakadilan struktural yang terjadi akibat globalisasi kapital. Beberapa kalangan kemudian mengusulkan gagasan tandingan, seperti

berkeadilan, ELSAM mengingatkan pentingnya komitmen pemerintah dan industri pariwisata dalam mengintegrasikan prinsip-prinsip (norma-norma) HAM dan lingkungan ke dalam agenda pembangunan pariwisata. Selain itu, ditekankan pula perhatian khusus terhadap kebutuhan dan keterlibatan masyarakat di destinasi pariwisata, khususnya kelompok perempuan, anak, masyarakat adat, kelompok orang dengan difabilitas, dan kelompok rentan lainnya.

Tentu saja secara realistis, ELSAM menyadari bahwa menyeimbangkan manfaat pariwisata bagi seluruh pemangku kepentingan dan pemangku hak (termasuk lingkungan) bukanlah sesuatu yang mudah. Oleh karena itu, pilihan untuk mempromosikan Prinsip-Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan HAM bagi sektor pariwisata perlu mendapatkan apresiasi. Pendekatan polisentris yang diusung oleh Prinsip-Prinsip Panduan dapat menjadi rujukan konkret guna menggapai pariwisata yang berkeadilan dan berwawasan HAM. Di sini poin penting yang hendak disampaikan ELSAM adalah diperlukannya strategi simultan dari pemerintah, bisnis, dan masyarakat dalam mewujudkan pariwisata yang berkeadilan. Tanggung jawab bisnis terhadap HAM mensyaratkan pengaturan campuran cerdas (*smart mix arrangements*) antara tata kelola swasta (privat) dan peraturan berlandaskan hukum (perintah dan kontrol) yang dapat saling melengkapi atau berkesesuaian. Dengan kata lain, Prinsip-Prinsip Pedoman PBB dapat menghasilkan dinamika pengaturan baru yang menempatkan sistem tata kelola publik dan tata kelola swasta (privat, perusahaan, maupun sipil) secara kolaboratif. Tujuannya agar masing-masing pendekatan tata kelola dapat menambah nilai yang berbeda, mengimbangi kelemahan satu sama lain, dan memainkan peran yang saling menguatkan dalam tata kelola polisentrik. Kolaborasi dinamis tersebut menekankan kerja sama para pemangku kepentingan untuk memastikan dampak positif

---

pariwisata alternatif yang berkeadilan, yang mempersoalkan: siapa yang sebenarnya diutungkan (politik-ekonomi), bagaimana dapat menjadikan pariwisata lebih adil dan beradab, dan juga dapat menjadi alat mengamankan keadilan sosial. Lihat, misalnya. Stroma Cole dan Nigel Morgan, *eds.*, *Tourism and Inequality: Problems and Prospects*, *1st ed.* (CABI Publishing, 2010); Freya Higgins-Desbiolles, 2008, "Justice Tourism and Alternative Globalisation" dalam *Journal of Sustainable Tourism*, 16(3), hlm. 345–364. doi:10.1080/09669580802154132; dan Freya Higgins-Desbiolles, (2018a), "The Potential For Justice Through Tourism", dalam *Tourism Review*, (13), 13. https://journals.openedition.org/viatourism/2469. doi:10.4000/viatourism.2469

pariwisata terhadap HAM (terutama kelompok rentan), dan menjaga kelestarian ekologi serta pertumbuhan ekonomi yang dirasakan secara langsung oleh masyarakat yang terdampak.

Lebih lanjut, ELSAM juga memberikan penekanan terhadap peran organisasi masyarakat sipil yang semakin penting keberadaannya dalam banyak aspek seperti melakukan perlawanan terhadap pelanggaran HAM, menawarkan bantuan hukum bagi masyarakat yang hak-haknya dilanggar, melakukan upaya mengembangkan peraturan perundang-undangan, dan mempromosikan pengetahuan, dan penghormatan HAM. Selain itu, organisasi masyarakat sipil juga dituntut untuk semakin solid dalam pengorganisasian, riset, dan pendokumentasian pelanggaran HAM dengan memanfaatkan insitusi demokrasi pada berbagai jenjang termasuk pada tingkat desa. Implikasinya kemudian diperlukan penguatan kapasitas dan pengembangan jejaring strategis bagi organisasi masyarakat sipil untuk mengawal isu-isu HAM terkait kepariwisataan.

Ditilik dari segi waktu, buku hasil penelitian ELSAM ini hadir pada saat yang tepat. Pasca pandemi COVID-19, kepariwisataan ditantang untuk membuka lembaran baru yang lebih memprioritaskan lingkungan, masyarakat lokal, dan kelompok rentan. Alih-alih bergegas kembali ke pola lama atas nama membangkitkan kembali pariwisata yang surut (*undertourism*), krisis yang mendera sektor pariwisata akibat pandemi COVID-19 memberikan peluang berharga bagi setiap pemangku kepentingan untuk memikirkan ulang dan memulai sesuatu yang berbeda. Pada titik ini, penelitian ELSAM menyuguhkan bahan refleksi yang relevan untuk dijadikan acuan bagi pengembangan pariwisata pasca-COVID-19.

Secara umum, dari hasil penelitian ELSAM ini, terdapat dua hal yang penting untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah dan bisnis pariwisata. *Pertama*, pemerintah perlu mendesakkan agenda HAM dalam kerangka hukum dan kebijakan, baik melalui instrumen perundang-undangan maupun instrumen perencanaan (seperti rencana aksi nasional, rencana pembangunan, dan instrumen lain) untuk melindungi HAM dan lingkungan yang terdampak pariwisata. Hal tersebut diperlukan untuk mengubah dinamika kekuasaan dan paradigma pembangunan

neoliberal. Di sini penekanan diberikan pada adopsi uji tuntas (*due diligence*) HAM dalam sistem hukum formal sebagai instrumen penting untuk mengenali potensi dan kontribusi bisnis pariwisata pada berbagai HAM yang terdampak. Dalam praktiknya, uji tuntas HAM harus melibatkan para pemangku kepentingan yang terkena dampak, termasuk perempuan, anak, orang dengan difabilitas, dan masyarakat adat sehingga dampak HAM spesifik dapat ditangani secara efektif. Selain itu, pemerintah maupun pelaku bisnis harus menyediakan akses pemulihan bagi para korban pelanggaran HAM (yang merupakan dimensi ketiga dari tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM). *Kedua*, bagi pelaku bisnis maupun asosiasi usaha pariwisata untuk memperkuat kode etik dan mekanisme pengaturan diri, dan menetapkan kebijakan guna mengatasi masalah HAM dan lingkungan. Hal ini diperlukan agar perusahaan dapat semakin merealisasikan nilai-nilai HAM dan pembangunan berkelanjutan dalam rangka melengkapi dan memperkuat instrumen hukum, utamanya melalui mekanisme uji tuntas. Uji tuntas HAM di sini dapat diselaraskan dengan sistem manajemen risiko yang sudah ada dan digunakan oleh masing-masing perusahaan. Dengan demikian, risiko HAM akan menjadi bagian integral dari manajemen perusahaan. Selain itu, uji tuntas HAM di sektor pariwisata juga harus mengintegrasikan prinsip ekonomi sebagai instrumen pemberdayaan agar dapat mencapai keadilan manfaat ekonomi pariwisata bagi masyarakat setempat.

Pada akhirnya, terlepas dari kontribusi wawasan konseptual dan arahan tindak lanjut yang diberikan, hasil akhir penelitian ELSAM masih menyisakan sejumlah pekerjaan lanjutan untuk menggapai pariwisata yang berkeadilan. Merujuk pada realitas kepariwisataan yang multiaspek dan kompleks, mempromosikan wawasan HAM bagi sektor kepariwisataan memerlukan sandingan berupa strategi dan pendekatan lainnya seperti resolusi konflik[19] dan berpikir sistem (*system thinking*)[20]. Sementara itu, upaya-upaya pendekatan nonantagonistik perlu dilakukan terhadap berbagai usaha pariwisata

[19] Anne-Laura Kraak, "World Heritage Conservation and Human Rights In Bagan, Myanmar: Ambiguity and Complexity." *Historic Environment* 29, no. 3 (2017), hlm. 84

[20] MoritzBirkdanWalterSuntinger. "A systemic approach to human rights practice" dalam, P.Hladschik, F.Steinert, Making Human Rights Work, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2019, Wien/Graz, hlm.649 - 675

agar bahasa HAM dapat diterima dengan baik.[21] Selain itu, diperlukan panutan atau contoh praktik baik dalam hal uji tuntas HAM dalam berbagai skala dan jenis usaha pariwisata di Indonesia. Hal itu semua diperlukan sebagai pembuka jalan demi membumikan gagasan dan arahan Prinsip-Prinsip Bisnis dan hak asasi manusia bagi pariwisata yang berkeadilan di Indonesia.

Yesaya Sandang
Bristol, 17 Agustus 2020

[21] Yesaya Sandang dan Rini Hudiono. "Hotel Business and Human Rigths: A Preliminary Study in Yogyakarta" dalam *22nd Asia Pacific Tourism Association Annual Conference*, 685–92. Asia Pacific Tourism Association, 2016

Daftar Isi

Pengantar Penerbit v
Pengantar Editor ix
Daftar Isi xix
Daftar Tabel xxv
Daftar Gambar xxvii
Daftar Grafik xxix
Daftar Singkatan xxxi

BAB 1
Dimensi-Dimensi Hak Asasi Manusia dalam Politik Pariwisata di Indonesia: Mengapa Penting Dipersoalkan? 1
1.1. Rasionalitas yang Melatarbelakangi Penelitian 1
1.1.1 Kompleksitas Tata Kelola Pariwisata dan Keterpaduan Lintas Sektor 1
1.1.2 Antrophosentrisme Global, *Overtourism*, dan Ketimpangan Sosial 4
1.1.3 Pariwisata dan HAM: Pedang Bermata Dua 10
1.1.4 Indonesia, *Overtourism*, dan Urgensi Perspektif HAM 12
1.1.5 Mewujudkan Pariwisata Sebagai Kekuatan Sosial Melalui Pendekatan Bisnis dan HAM .....
1.2. Tujuan Penelitian 19
1.2.1. Tujuan Umum 19
1.2.2. Tujuan Khusus 19
1.3. Rumusan Pernyataan Permasalahan 20
1.4. Metode Penelitian 21
1.4.1. Justifikasi Metode Penelitian 21

1.4.2. Metode Penelitian Normatif (*Doctrinal)* 26
1.4.2. Metode Penelitian Empirik (Kualitatif) 28
1.4.3. Area Penelitian 30
1.5. Kerangka Konseptual Penelitian 32
1.5.1. Pariwisata Berkeadilan 32
1.5.2. Pendekatan HAM, Kesetaraan Gender, Agensi, dan Interseksionalitas 34
1.5.3. Pariwisata Alternatif dan Wawasan HAM 36
1.5.4. Mengatasi Overtourism melalui Pariwisata Alternatif dan Prinsip-Prinsip Panduan PBB 37
1.6. Sistematika Penulisan 39

BAB 2

Dinamika Isu Hak Asasi Manusia dan Bisnis dalam Politik Pembangunan Sektor Pariwisata dan Tata Kelola Pariwisata: Di mana Persinggungannya? 43
2.1. Evolusi Paradigma Pembangunan Sektor Pariwisata: Pendasaran Teoritik 43
2.1.1. Perspektif Mobilitas, Globalisasi, dan Pembangunan .. 44
2.1.2. Perspektif Regulasi 49
2.1.3. Perspektif Gender 53
2.1.4. Perspektif Bisnis dan Hak Asasi Manusia 54
2.1.5. Perspektif Tata Kelola (HAM) 56
2.1.6. Perspektif Partisipasi Masyarakat Sipil 60
2.1.7. Perspektif Pariwisata Alternatif 63
2.2. Transformasi Pembangunan Pariwisata Massal Menuju Pariwisata Berkeadilan: Meletakkan Isu Hak Asasi Manusia dalam Pariwisata 67
2.2.1. Pergeseran Paradigma dari Pariwisata Massal ke Pariwisata Berkelanjutan dan Berkeadilan 68
2.2.2. Pariwisata Berkelanjutan dan Hak Asasi Manusia 72
2.2.3. Pariwisata yang Berpihak pada Rakyat Miskin 75
2.2.4. Pariwisata dan Kesetaraan Gender 77
2.2.4. Pariwisata Berkeadilan 78
2.3. Industri Pariwisata dan Pendekatan Berbasis Hak Asasi Manusia: Meletakkan Perspektif Bisnis dan HAM dalam Sektor Pembangunan Pariwisata 80

2.3.1. Pariwisata dan HAM: Pedang Bermata Dua 80
2.3.2. Peran Sentral Bisnis Pariwisata 82
2.3.3. Kerangka Kerja Bisnis dan Hak Asasi Manusia 84
2.3.4. Kewajiban Negara dan Tanggung Jawab Bisnis terhadap Hak Asasi Manusia 86
2.3.5. Peranan Masyarakat Sipil 88
2.3.6. Perspektif Bisnis dan HAM yang Responsif Gender bagi Sektor Pariwisata 88

BAB 3

Politik Infrastruktur Pariwisata Massal dan Implikasinya terhadap Hak Asasi Manusia dan Lingkungan: Sejauhmana Dampaknya? 93
3.1. Situasi Pariwisata Indonesia dalam Kecenderungan Konteks Global dan Regional 93
3.1.1. Situasi Pariwisata Global 93
3.1.2. Situasi Pariwisata Regional (ASEAN) 98
3.1.3. Situasi Pariwisata Indonesia 101
3.1.4. Program Sepuluh Bali Baru 105
3.2. Peta Kebijakan dan Kelembagaan Politik Pembangunan Bali Baru 108
3.2.1. Arah dan Kerangka Umum Politik Pariwisata 108
3.2.2. Destinasi Wisata: Kaitannya dengan Kawasan Ekonomi Khusus dan Investasi 118
3.2.3. Intervensi Bank Dunia dalam Politik dan Pembangunan Destinasi Pariwisata 121
3.2.4. Kehadiran Badan Otorita Pariwisata sebagai Representasi dan Kepentingan Pemerintah 124
3.3. Implikasi Hak Asasi Manusia dan Lingkungan pada Empat Destinasi Bali Baru 127
3.3.1. Identifikasi Perubahan Wilayah Pasca Penetapan Bali Baru 127
3.3.2. Kehadiran Pemerintah Pusat melalui Kebijakan dan Kelembagaan: Persinggungannya dengan Kewenangan Pemerintah Daerah 145
3.3.3. Keterlibatan Pemerintah Daerah, Korporasi, dan Partisipasi Masyarakat Sipil 172

3.3.4. Identifikasi Potensi Pelanggaran HAM, Aktor, dan Respon 196
3.3.5. Perlawanan Masyarakat Adat Sigapiton: Kekuatan dari Ketidakberdayaan Perempuan Adat 236

Bab 4.
Politik Pariwisata Destinasi Bali Baru, Mimikri Tatanan Global Pariwisata, dan Implikasi terhadap Kehidupan, Kemanusiaan, dan Keberlanjutan Ekologi: Apakah Ada Pendekatan Politik Pariwisata Alternatif? 245
4.1. Memaknai Kewajiban Negara dalam Melindungi Hak Asasi Manusia dalam Politik Pariwisata: Penguatan Peran Negara melalui Kebijakan 245
4.1.1. Ikatan Globalisasi dan Pariwisata 245
4.1.2. Politik Pariwisata Global 250
4.1.3. Pariwisata dan Pembangunan 252
4.1.4. Paradigma Pembangunan Pariwisata Indonesia 256
4.1.5. Implikasi HAM dan Kewajiban Negara 266
4.1.6. Memajukan Model Pariwisata Alternatif yang Berkeadilan 284
4.2. Menempatkan Korporasi dalam Posisi yang Tepat: Mendorong Komitmen Korporasi Pada Titik Ekuilibrium ... 288
4.2.1. Uji Tuntas HAM 296
4.2.2. Tindakan Tepat dan Pengaruh Perusahaan 299
4.2.3. Ruang Lingkup dan Tindakan Pendukung Uji Tuntas 301
4.2.4. Pendekatan Interseksionalitas 304
4.2.5. Contoh Praktek Analisa Dampak Bisnis Pariwisata 308
4.2.6. Konteks Indonesia: Kemungkinan dan Harapan 312
4.3. Mendorong Kebijakan Pariwisata yang Emansipatoris melalui Partisipasi Masyarakat Sipil, Khususnya Masyarakat Terdampak: Tata Kelola Polisentrik sebagai Perspektif 330
4.3.1. Pariwisata Berkelanjutan, SDGs, dan Hak atas Pembangunan 330
4.3.2. Peran Pemerintah: Mengatasi Berbagai Rintangan dan Melampaui Prioritas Ekonomi 336

4.3.3. Sekali Lagi Tentang Partisipasi 341
4.3.4. Meletakan Rantai Pasok Pariwisata
Dalam Perspektif HAM 347
4.3.5. Peran Organisasi Masyarakat Sipil 354
4.3.6. Perspektif Tata Kelola Polisentrik 357

BAB 5

Penutup 365
5.1. Simpulan 365
5.2. Rekomendasi 375
5.2.1. Rekomendasi Umum 375
5.2.2. Rekomendasi Khusus 378

Daftar Pustaka 383
Profil Supervisor Peneliti 401
Profil Peneliti 402
Profil Asisten Peneliti 406
Profil Editor 408
Profil Elsam 409

Daftar Tabel

Tabel 1.1 Alasan Pemilihan Lokasi Penelitian 31
Tabel 2.1 Pertimbangan Manfaat dan Biaya Pariwisata Berkelanjutan 70
Tabel 2.2 Tiga Pilar Kerangka Kerja Bisnis dan HAM 85
Tabel 3.1. Indikator Daya Saing Pariwisata Versi World Economic Forum 102
Tabel 3.2 Nilai Daya Saing Pariwisata Indonesia Versi World Economic Forum 102
Tabel 3.3 Syarat DPN dan KSPN 113
Tabel 3.4. Empat Aspek Arah dan Sasaran Kebijakan Pariwisata 116
Tabel 3.5 Tiga Strategi Pembangunan Pariwisata di Sepuluh Bali Baru 116
Tabel 3.6 Pembagian Kewenangan Pemerintah pada Sektor Pariwisata 146
Tabel 3.7 Ragam Kewenangan BPODT dan BOB 152
Tabel 3.8 Kebutuhan Dana Pembangunan 10 Destinasi Baru 174
Tabel 3.9 Level Strategis dan Fokus dari Kawasan Candi Borobudur 178
Tabel 3.10 Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dan Persinggungannyadengan Kewenangan *Stakeholder* Lain 181
Tabel 3.11 Tujuh Lokasi Berpotensi Menjadi Lokasi Bandara Baru 186

Tabel 4.1 Tiga Arena Globalisasi Berdasarkan Higgins-Desbiolles 247
Tabel 4.2 Kronologis Paradigma Pembangunan Pariwisata 254
Tabel 4.3 Insentif dan Kemudahan Perizinan Pariwisata di KEK Tanjung Kelayang 262
Tabel 4.4 Insentif dan Kemudahan Perizinan di KEK Singhasari 263
Tabel 4.5 Persepsi Perempuan Sigapiton Terhadap Pariwisata Berdasarkan Irredex Doxey 268
Tabel 4.6 Lima Siklus Investasi IHRP 273
Tabel 4.7 Sepuluh Prinsip Panduan Integrasi Manajemen Risiko HAM 277
Tabel 4.8 Sepuluh Karakter Utama Untuk Pengembangan Legislasi Uji Tuntas HAM 282
Tabel 4.9 Penerapan Pengaruh Perusahaan Untuk Memperkuat Penghormatan HAM dari Mitra 301
Tabel 4.10 Fokus Analisa Dampak HAM Kuoni di Kenya 309
Tabel 4.11 Fokus Analisa Dampak HAM Kuoni di India 311
Tabel 4.12 Hubungan Lima Pilar Pariwisata Berkelanjutan dengan HAM 331
Tabel 4.13 Berbagai Komponen dan Peran Rantai Pasok Pariwisata 348
Tabel 4.14 Rantai Pasok Pariwisata Dalam Perspektif HAM 351

Daftar Gambar

Gambar 1.1 Matrix Elemen-Elemen Pariwisata Berkeadilan 33
Gambar 2.1 Elemen Tata Kelola Global, Pariwisata, dan HAM 63
Gambar 2.2 Skema Transformasi Pariwisata yang dikorporatisasi ke Pariwisata alternatif 71
Gambar 2.3 Skema Timbal Balik Antara Ekonomi, Masyarakat, dan Lingkungan 72
Gambar 2.4 Kontinum Pariwisata Berkeadilan 79
Gambar 3.1 Pemetaan Pembangunan Destinasi Pariwisata Nasional 111
Gambar 3.2 Diagram Komponen dan Pewilayahan Destinasi PariwisataNasional 112
Gambar 3.3 Diagram Skema Regulasi KSPN 114
Gambar 3.4 Diagram Empat Komponen PPNPPII 115
Gambar 3.5 Diagram Kelembagaan Program Prioritas Nasional Pembangunan Pariwisata 117
Gambar 3.6 Diagram Hubungan Rezim Kebijakan KEK dan KSPN 120
Gambar 3.7 Peta Kawasan Koordinatif dan Otoritatif BPODT 129
Gambar 3.8 Peta Kawasan Koordinasi BOB 136
Gambar 3.9 Peta Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Kelayang ... 137
Gambar 3.10 Peta Zonasi TNBTS menurut KLHK RI 144
Gambar 3.11 Diagram Skema Kelembagaan dan Kewenangan Pengembangan Danau Toba 149
Gambar 3.12 Diagram Persinggungan Kewenangan antara Tiga Rezim Kebijakan dan Kelembagaan Pariwisata 152

Gambar 3.13 Diagram. Skema Kelembagaan dan Kewenangan Pengembangan Pariwisata Borobudur 154
Gambar 3.14 Diagram Relasi Antar Pemerintah Dalam Koordinasi dan Otoritas Badan Otorita Borobudur 155
Gambar 3.15 Diagram Skema Peraturan KEK Tanjung Kelayang ... 163
Gambar 3.16 Diagram Skema Kelembagaan dan Kewenangan Pengembangan Pariwisata Tanjung Kelayang 164
Gambar 3.17 Diagram Hirarki Kelembagaan Ekonomi Khusus 167
Gambar 3.18 Diagram Persinggugan Rezim Kebijakan KEK dan KSPN 168
Gambar 3.19 Diagram Skema Kelembagaan dan Kewenangan Pengembangan Pariwisata Bromo-Tengger-Semeru 169
Gambar 3.20 Diagram Persinggungan Kepentingan TNBTS dan KSPN 172
Gambar 3.21 Diagram Matriks Kontrol Masyarakat Adat Terhadap Pariwisata Versi Hinch & Butler 238
Gambar 3.22 Lima Dimensi Pelanggaran Hak Perempuan Adat ... 242
Gambar 4.1 Diagram Lima Faktor Penggerak Pariwisata Global 251
Gambar 4.2 Diagram Proses Perencanaan Kebijakan Pariwisata 252
Gambar 4.3 Diagram Integrasi Pengelolaan Risiko HAM dalam Negosiasi Proyek Investasi 277
Gambar 4.4 Diagram Urgensi Peran Sukarela Korporasi Dalam Penghormatan HAM di Sektor Pariwisata 294
Gambar 4.5 Diagram Proses Uji Tuntas dan Tindakan Pendukungnya 304
Gambar 4.6 Diagram Irisan Jaringan Kebijakan Pariwisata 324
Gambar 4.7 Diagram Definisi Pemegang Hak dan Pemangku Kepentingan Perantara 345
Gambar 4.8 Diagram Lima Elemen Pelibatan Kelompok Terdampak 346
Gambar 4.9 Diagram Relasi Empat Pihak Dalam Rantai Pasok Pariwisata 350

Daftar Grafik

Grafik 3.1	Lima Besar Produk Ekspor Terbesar di Dunia	94
Grafik 3.2	Proporsi Moda Transportasi Untuk Perjalanan Wisata	95
Grafik 3.3	Pertumbuhan Kedatangan Wisatawan Dunia Tahun 2019	96
Grafik 3.4	Pertumbuhan Pendapatan Pariwisata Dunia Tahun 2019	96
Grafik 3.5	Kontribusi Pariwisata Terhadap GDP di 6 Kawasan Dunia	98
Grafik 3.6	Total kunjungan wisatawan ke-10 negara ASEAN tahun 2013, 2016, dan 2017	99
Grafik 3.7	Kontribusi Pariwisata Terhadap PDB 10 Negara ASEAN	100
Grafik 3.8	Sepuluh Besar Negara Penerima Kedatangan Wisatawan Internasional	101
Grafik 3.9	Empat Besar Sektor Penyumbang Devisa Indonesia 2019	105
Grafik 3.10	Indeks Atraksi Wisata Kab. Belitung	140
Grafik 4.1	Perbandingan Anggaran Belanja Kesehatan Negara-Negara ASEAN	339

Daftar Singkatan



AMDAL	: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
APBN	: Anggaran Pemasukan dan Belanja Negara
APBN	: Anggaran Pemasukan dan Belanja Daerah
ASEAN	: *Association of Southeast Asian Nations*
Asidewi	: Asosiasi Desa Wisata Indonesia
ASITA	: Asosiasi Perusahaan Perjalanan Indonesia
ASPPI	: Asosiasi Pelaku Pariwisata Indonesia
Balkondes	: Balai Ekonomi Desa
BAPPENAS	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BB-TNBTS	: Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru
BBWS	: Balai Besar Wilayah Sungai
BLHD	: Badan Lingkungan Hidup Daerah
BOB	: Badan Otorita Borobudur
BOP	: Badan Otorita Pariwisata
BPIW	: Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPODT	: Badan Pelaksana Otorita Danau Toba
BPPD	: Badan Promosi Pariwisata Daerah
BRT	: *Bus Rapid Transport*
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BUMDes	: Badan Usaha Milik Desa
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BUPP	: Badan Usaha Pembangun dan Pengelola

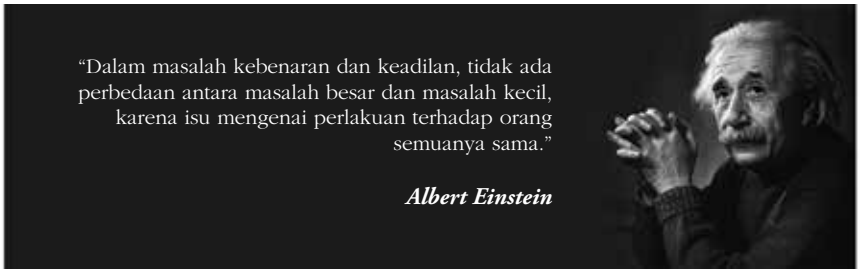
CAT : Cekungan Air Tanah
CBT : *Community Based Tourism*
CSR : *Corporate Social Responsibility* (Tanggung Jawab Sosial Perusahaan)
DAS : Daerah Aliran Sungai
DMO : *Destination Management Organization*
DPN : Destinasi Pariwisata Nasional
DPR : Dewan Perwakilan Rakyat
DTA : Daerah Tangkapan Air
DUHAM : Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
ESSA : Environmental and Social Systems Assessment
FDI : *Foreign Direct Investment*
FPIC : *Free, Prior, Informed Consent*
GAPABEL : Gabungan Pecinta Alam Belitung
GATS : *General Agreement on Trade in Services*
GIPI : Gabungan Industri Pariwisata Indonesia
HAM : Hak Asasi Manusia
IAW : Indeks Atraksi Wisata
IDI : Ikatan Dokter Indonesia
IFC : *International Finance Corporation*
IHRP : *Investment & Human Rights Project*
IIAs : International Investment Agreements
IPL : Izin Penetapan Lokasi
ITMP : *Integrated Tourism Master Plan*
KEIN : Komite Ekonomi Industri Nasional
KEK : Kawasan Ekonomi Khusus
KKP : Kementerian Kelautan dan Perikanan
KLHK : Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
KPPN : Kawasan Perdesaan Prioritas Nasional
KPUPR : Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
KSPN : Kawasan Strategis Pembangunan Nasional
KSPP : Kawasan Strategis Pembangunan Provinsi
KSSPM : Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarakat
LBH : Lembaga Bantuan Hukum
LIPI : Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LPEI : Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia

LPKP : Lembaga Pengembangan Kapasitas Pembangunan
LPSK : Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
MA : Mahkamah Agung
MDBs : *Multilateral Development Banks*
MIGA : *Multilateral Investment Guarantee Agency*
MNE : *Multinational Enterprises*
MP3EI : Masterplan Percepatan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia
OECD : *Organisation for Economic Co-operation and Development*
OPD : Organisasi Perangkat Daerah
OSS : *Online Single Submission*
PAD : jumlah Pendapatan Asli Daerah
PADIATAPA : Persetujuan Atas Dasar Informasi di Awal Tanpa Paksaan
PBB : Perserikatan Bangsa-Bangsa
PDB : Produk Domestik Bruto
PDKP Babel : Pusat Dukungan Kebijakan Publik Bangka Belitung
PDRB : Produk Domestik Regional Bruto
PHRI : Persatuan Hotel dan Restauran Indonesia
PINA : Pembiayaan Investasi Non Anggaran Pemerintah
PKL : Pedagang Kaki Lima
PLTA : Pembangkit Listrik Tenaga Air
PLTU : Pembangkit Listrik Tenaga Uap
PMA : Penanaman Modal Asing
PMH : Perbuatan Melawan Hukum
Pokdarwis : Kelompok Sadar Wisata
PPh : Pajak Penghasilan
PPN : Pajak Pertambahan Nilai
PPnBM : Pajak Penjualan atas Barang Mewah
PPNPPI : Program Prioritas Nasional Pembangunan Pariwisata Indonesia
PSN : Proyek Strategis Nasional
PT : Perseroan Terbatas
PWPP-KP : Paguyuban Warga Penolak Penggusuran – Kulon Progo
RANHAM : Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia
Raperda : Rancangan Peraturan Daertah

RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPN	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
RZWP3K	: Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
SDG	: *Sustainable Development Goals* (Tujuan Pembangunan Berkelanjutan/TPB)
SDM	: Sumber Daya Manusia
SKT	: Surat Keterangan Tanah
SMI	: Sarana Multi Infrastruktur
TDA	: Tourism Development Area
TNBTS	: Taman Nasional Bromo Tengger Semeru
UMKM	: Usaha Mikro Kecil Menengah
UNDP	: *United Nations Development Programme*
UNESCO	: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*
UNGC	: *United Nation Global Compact*
UNGP	: *United Nation Guiding Principles on Business and Human Rights* (Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengenai Bisnis dan HAM)
UNHCR	: *United Nations High Commissioner for Refugees*
UNWTO	: *United Nation World Trade Organization*
WTTC	: *World Travel and Tourism Council*

B A B 1

Dimensi-Dimensi Hak Asasi Manusia dalam Politik Pariwisata di Indonesia: Mengapa Penting Dipersoalkan?



1.1. RASIONALITAS YANG MELATARBELAKANGI PENELITIAN

1.1.1 Kompleksitas Tata Kelola Pariwisata dan Keterpaduan Lintas Sektor

Pariwisata kini menjadi kekuatan dinamis yang menghomogenkan masyarakat dan mengkomodifikasi budaya di seluruh dunia. Sektor pariwisata dipromosikan sebagai cara positif pembangunan ekonomi bagi banyak negara dan masyarakat yang telah kehilangan industri tradisional mereka, atau bagi mereka yang hanya berharap untuk memperbaiki kondisi ekonomi negara atau masyarakat secara umum.[1] Lebih lanjut, pariwisata merupakan praktik atau fenomena sosial yang menjangkau kehidupan banyak orang, komunitas, ekonomi, dan terjadi di berbagai keadaan yang sangat beragam. Pada saat yang sama, pariwisata juga diharapkan dapat menjadi industri 'tanpa asap' (*smokeless*) yang dapat memberi manfaat bagi masyarakat di seluruh dunia, dan berkontribusi pada kesejahteraan sosial dan ekonomi.[2] Sebagai salah satu industri

[1] Donald G. Reid, *Tourism, Globalization and Development: Responsible Tourism Planning* (London: Pluto Press, 2003), hlm. 1.

[2] Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *The Ethics of Tourism: Critical and Applied Perspectives* (Routledge, 2013), hlm. 2.

dengan pertumbuhan tercepat di dunia, pariwisata juga sering digambarkan sebagai sumber baru penciptaan kekayaan di daerah dan negara yang kurang berkembang. Oleh karena itu, pariwisata dipandang memiliki potensi untuk melibatkan dan mengubah dimensi ekonomi, politik, sosial dan ekologi dari gaya hidup masa depan.[3]

Pariwisata tidak hanya berkaitan praktik perjalanan, namun juga mencakup bisnis yang menyediakan produk, layanan, dan fasilitas terkait. Industri pariwisata bukan industri tunggal melainkan kombinasi dari berbagai sektor industri, meliputi kekuatan permintaan dan pasar pasokan, pengalaman pribadi dan fenomena internasional yang rumit.[4] Dengan demikian, pariwisata merupakan industri yang paling luas jangkauannya serta menuntut produk dari sektor ekonomi lainnya. Selain produk pertanian, pesawat terbang harus diproduksi, sistem reservasi komputer dikembangkan, baja dan beton diproduksi dan hotel dibangun. Tidak ada industri lain dalam ekonomi yang terkait dengan begitu banyak beragam produk dan layanan seperti halnya industri pariwisata. Untuk merencanakan dan menyediakan tatanan rasional bagi industri yang begitu luas dan dinamis ini maka perlu dikembangkan kebijakan yang dapat membantu para pengambil keputusan dalam pengelolaan pariwisata.[5]

David L. Edgell, Sr, dkk mendefinisikan kebijakan pariwisata (*tourism policy*) akan menetapkan arah atau arah tindakan yang akan diambil oleh negara, otoritas wilayah, dan lokalitas saat mengembangkan atau mempromosikan pariwisata. Prinsip utama untuk setiap kebijakan pariwisata adalah memastikan bahwa negara (wilayah atau lokalitas) akan mendapat manfaat semaksimal mungkin dari kontribusi ekonomi dan sosial pariwisata. Lebih lanjut, oleh karena pariwisata dipandang memiliki potensi untuk melibatkan dan mengubah dimensi ekonomi, politik, sosial dan ekologi dari gaya hidup masa depan, tujuan akhir dari kebijakan pariwisata adalah untuk meningkatkan kemajuan

---

[3] David L. Edgell, Sr, *et.al., Tourism Policy and Planning Yesterday, Today and Tomorrow* (Oxford: Elsevier, 2008), hlm. 8.

[4] Pariwisata memiliki hubungan yang kuat dengan pencapaian tujuan sosial dan budaya, inisiatif kebijakan luar negeri, pengembangan ekonomi, tujuan lingkungan dan perencanaan berkelanjutan. Industri ini mencakup pembelian, penjualan, dan pengelolaan layanan dan produk berkisar dengan penyediaan kamar hotel hingga menjual cendera mata atau mengelola maskapai penerbangan. Lihat, *ibid*. hlm. 2.

[5] *Ibid*.

negara (wilayah atau lokalitas) dan kehidupan warganya. Berdasarkan hal tersebut, maka tujuan tertinggi dari kebijakan pariwisata adalah untuk mengintegrasikan manfaat ekonomi, politik, budaya, intelektual dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kualitas hidup global dan memberikan landasan bagi kedamaian dan kemakmuran. Selain itu, perlu diingat bahwa aspek politik pariwisata terkait dengan konsekuensi ekonominya, sehingga pariwisata tidak hanya merupakan kelanjutan dari politik namun juga merupakan bagian integral dari ekonomi politik dunia. Dengan kata lain, pariwisata dapat menjadi instrumen yang dapat digunakan tidak hanya untuk tujuan ekonomi namun juga menjadi instrumen (sarana) politik. Dalam konteks ini Eduardo Fayos-Solà merekomendasikan peran yang lebih seimbang dalam pembuatan kebijakan pariwisata antara sektor swasta, publik dan sukarela.[6]

Lebih lanjut, kompleksitas kebijakan pariwisata memerlukan keterpaduan lintas sektor. Dengan demikian pemerintah perlu mengambil kebijakan yang dapat mengatasi beberapa hal sekaligus, seperti: kelangkaan tenaga kerja, peningkatan keterampilan (keahlian), peningkatan permintaan tenaga kerja, demografi, kemajuan teknologi komunikasi informasi, disparitas harga, transparansi harga, perencanaan dan pembangunan, perubahan iklim, peningkatan homogenitas, dan seterusnya. Pengembangan kebijakan semacam itu bergantung pada pembangunan dengan proses inklusif yang melibatkan semua pemangku kepentingan. Selain itu, peran dan hubungan seperti itu harus didefinisikan secara jelas dan diselaraskan dengan prioritas nasional, regional, dan lokal.[7]

---

[6] David L. Edgell, Sr, *et.al., op.cit.,* hlm. 8

[7] Pemerintah harus memperlakukan pariwisata sebagai industri yang sama pentingnya dengan industri lain. Sebagai contoh, kebijakan publik yang memengaruhi pariwisata secara langsung atau tidak langsung, memberikan status yang lebih rendah daripada kebijakan lainnya sehingga gagal mengintegrasikannya dengan kebijakan atau strategi kebijakan pembangunan yang lain. Berbeda dengan yang dikatakan lima puluh tahun yang lalu, pariwisata saat ini adalah aktivitas potensial semua negara. Pariwisata merupakan kontributor penting bagi kesejahteraan ekonomi, dan stabilitas, kesempatan kerja, ukuran signifikan kualitas dan kesetaraan kehidupan suatu negara. Namun, untuk menumbuhkan potensi pariwisata, ada kebutuhan untuk mengembangkan pariwisata secara paralel dengan kebijakan publik lainnya yang dirancang untuk mempertahankan dan meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat, cara hidup, dan budaya mereka. Lebih jauh pariwisata perlu dikembang tanpa merusak lanskap atau lingkungan tempat mereka tinggal atau menghancurkan ruang hidup masyarakat setempat. Lihat, William Revill Kerr,*Tourism Public Policy, and The Strategic Management of Failure*, (Oxford: Elsevier Ltd, 2003), hlm. 4.

1.1.2. Antrophosentrisme Global, *Overtourism*, dan Ketimpangan Sosial

Sebagai industri, pariwisata bergantung pada banyak industri dan layanan publik yang merupakan kontributor langsung terhadap berbagai jenis degradasi lingkungan, khususnya industri pertanian dan makanan, industri energi dan transportasi, sektor bangunan dan infrastruktur, utilitas publik yang bertanggung jawab untuk pengolahan air limbah, dan layanan air minum.[8] Akibatnya, pariwisata juga berkontribusi terhadap dampak negatif pada 'batas planet' lainnya, seperti (1) perubahan sistem lahan; (2) penipisan ozon stratosfer; (3) pemuatan aerosole atmosfer, termasuk polusi udara terkait bahan bakar fosil; (4) polusi dengan entitas baru, termasuk bahan kimia sintetis, organisme yang dimodifikasi secara genetis, partikel nano, partikel plasti (*microbeads*); (5) tingkat penggunaan air tawar yang tidak berkelanjutan; dan (6) pengasaman laut.[9] Selain itu, pariwisata juga bergantung pada sumber daya yang terbatas dan sering beroperasi dalam ekosistem yang rumit seperti pulau-pulau kecil dan daerah pegunungan yang juga terdampak perubahan iklim akibat emisi gas rumah, perjalanan udara, dan penggunaan energi yang terus bertambah akibat dari pariwisata itu sendiri. Oleh karena itu, industri pariwisata kerap mendapat tekanan untuk bertindak atas perubahan iklim yang perlu direspon melalui kerangka dan kebijakan tata kelola global dan nasional (*global and national governance policies and frameworks*).[10] Dalam hal ini, tata kelola lingkungan global yang mencakup beragam

---

[8] Beberapa hasil penelitian menemukan wisatawan mengkonsumsi, rata-rata, per hari, lebih banyak makanan, air, energi dan sumber daya alam, dan menghasilkan lebih banyak air limbah dan limbah padat daripada populasi lokal. Dengan memperhatikan perubahan iklim, emisi gas rumah kaca, terkait dengan industri pariwisata diperkirakan hampir 10% dari emisi global, tumbuh lebih cepat daripada yang terkait dengan perdagangan internasional. Penelitian lain menunjukkan bahwa maskapai penerbangan tidak membeli pesawat yang lebih efisien dalam jumlah yang cukup untuk mengurangi emisi CO2 mereka dalam konteks pertumbuhan lalu lintas pariwisata. Lihat, Dagmar Lund-Durlacher, *et.al., Corporate Sustainability and Responsibility in Tourism: A Transformative Concept*, (Springer Nature Switzerland AG, 2019), hlm. 4-5.

[9] Kerangka analisis Batas Planet (*Planetary Boundaries*) menawarkan perspektif global tentang keadaan degradasi lingkungan saat ini pada 7 (tujuh) jenis tekanan lingkungan yang harus dibatasi manusia untuk menghindari titik kritis dalam stabilitas biosfer. Pengabaian batas ini dapat membahayakan kelangsungan hidup manusia. Lihat, *ibid*.

[10] Debbie Hopkins dan James Higham, *Framework Conventions for Climate Change: An Analysis of Global Framework Conventions with Reference to Resource Governance and Environmental Management Approaches in New Zealand,* dalam Andrew Holden dan David Fennell, *The Routledge Handbook of Tourism and the Environment,* (Oxon: Routledge, 2013), hlm. 228-229

pelaku yang terlibat dalam pengelolaan sumber daya milik bersama/ global. Singkatnya, tata kelola lingkungan global (*global environmental governance*) adalah rute menuju kelestarian lingkungan serta bagian dari retorika pembangunan berkelanjutan.[11]

Hubungan manusia dan lingkungan berpotensi memburuk akibat kegagalan tata kelola dan lanskap lingkungan yang semakin kompleks akibat perubahan iklim global. Dengan demikian definisi tata kelola lingkungan semestinya menggabungkan aspek sosial-budaya serta lingkungan dan masyarakat (*civic environmentalism*). *Civic environmentalism* mempromosikan partisipasi multipihak untuk mendapatkan keahlian khusus, nonilmiah dalam tata kelola sumber daya lingkungan yang akan meningkatkan kepercayaan publik pada lembaga multilateral seiring meningkatnya akuntabilitas dan transparansi. Selain itu, manfaat metode partisipatif untuk memperkuat suara alternatif karena adaptasi terhadap perubahan iklim bukanlah proses politik atau keuangan yang terisolasi. Namun demikian, membutuhkan tindakan sosial dan berpijak pada lembaga multilateral formal, meliputi kerja sama lintas sektoral (*cross-sectoral*) antara para pelaku pasar, negara dan masyarakat sipil.[12] Dalam konteks ini, Asbjørn Eide menyatakan pasar global harus diatur melalui penerapan standar lingkungan dan HAM, dengan tindakan tegas dari semua pemangku kepentingan yang terlibat. Globalisasi harus menghasilkan tanggung jawab global untuk membantu dalam penciptaan kondisi untuk kenikmatan penuh HAM.[13]

Terdapat dua pandangan mengenai lingkungan mendasar untuk menempatkan manusia sebagai pusat atau tidak. *Pertama,* pandangan yang berpusat pada manusia atau antroposentris (*human-centred or anthropocentric*). Pandangan ini mendasari sebagian besar masyarakat industri dengan prinsip utama yang berpusat pada manusia. Dengan kata lain, manusia adalah spesies paling penting di planet ini dan terpisah

---

[11] Multilateralisme dan pengambilan keputusan global yang terpusat adalah fitur utama dari wacana pemerintahan hijau (*green governmentality discourse*). Pemerintahan hijau muncul dari konsep *'biopower'* dan 'tata kelola pemerintahan membedakan sentuhan hijau di mana tata kelola bergerak di luar struktur sosial untuk memasukkan hubungan manusia-lingkungan. Lihat, *ibid.*

[12] Debbie Hopkins dan James Higham, *op.cit.,* hlm. 230.

[13] Stroma Cole dan Jenny Eriksson, *Tourism and Human Rights*, dalam Stroma Cole dan Nigel Morgan (*eds.*), *Tourism and Inequality Problems and Prospects* (Oxfordshire: CAB International, 2010), hlm. 111.

dengan spesies lain sehingga tidak bertanggung jawab terhadap alam. Pandangan ini berpijak dari asumsi bahwa bumi memiliki persediaan sumber daya yang tidak terbatas yang bisa didapatkan aksesnya melalui penggunaan sains dan teknologi. Sebaliknya, pandangan yang berpusat pada kehidupan atau ekosentris (*lifecentred or ecocentric view*) mengakui pentingnya keanekaragaman hayati. Perspektif ekosentris mencakup kepercayaan bahwa alam ada untuk semua spesies dan manusia tidak terlepas dari, tanggung jawabnya terhadap alam. Oleh karena itu, tujuan sistem ekonomi dan politik harus mendorong bentuk pertumbuhan berkelanjutan dan mencegah atau melarang bentuk yang menyebabkan degradasi atau polusi. Ekonomi yang sehat tergantung pada lingkungan yang sehat pula.[14]

Di sisi yang lain, sektor pariwisata terkait erat dengan kekuatan global yang mengejar keuntungan dari pada keadilan. Secara faktual, pariwisata adalah salah satu produk utama yang diglobalisasi, dan bahkan, menjadi salah satu kekuatan utama yang mendorong globalisasi itu sendiri.[15] Robert Fletcher menyatakan bahwa pariwisata dianggap sebagai industri dengan pertumbuhan tercepat dan paling luas di seluruh dunia sehingga berkontribusi terhadap proliferasi dan berfungsinya sistem kapitalis dunia. Penyebaran pariwisata massal (*mass tourism*)[16] yang diiringi dengan akumulasi modal memunculkan fenomena *overtourism*.[17] Istilah *overtourism* di sini berkaitan dengan model pembangunan pariwisata, tata kota, dan

---

[14] David Newsome, Susan A. Moore dan Ross K. Dowling, *Natural Area Tourism: Ecology, Impacts and Management,* Second edition (Bristol: Channel View Publications, 2013), hlm. 5

[15] Donald G. Reid, *Tourism, Globalization and Development: Responsible Tourism Planning* (London: Pluto Press, 2003), hlm. 3.

[16] Industri perjalanan tidak akan ada dalam bentuk saat ini apabila tidak mendapatkan dukungan sejumlah besar konsumen yang mampu melakukan perjalanan wisata. Konsumen berpenghasilan menengah saat ini sangat penting bagi kebangkitan pariwisata massal. Perusahaan perjalanan, termasuk jalur pelayaran, mempromosikan produk mereka kepada konsumen berpendapatan menengah dengan menawarkan dan menjanjikan perjalanan mewah, nyaman, dan bebas dari masalah sehari-hari. Dalam beberapa dekade terakhir, permintaan semakin meningkat untuk pariwisata pesiar. Organisasi Pariwisata Dunia melaporkan bahwa popularitas pariwisata kapal pesiar meningkat pesat selama tahun 1990-an yang ditandai permintaan untuk perjalanan pelayaran internasional tumbuh selama dekade ini dengan tingkat kumulatif 7,9%, apabila dibandingkan dengan 4,3% secara keseluruhan permintaan dunia untuk perjalanan internasional. Lihat, Tim Coles and C. Michael Hall, (*eds.*), *International Business and Tourism: Global issues, contemporary interactions,* (Oxon: Routledge, 2008), hlm. 20.

[17] Claudio Milanoa, Marina Novelli, dan Joseph M. Cheer, *Overtourism and Degrowth: A Social Movements Perspective* (Journal of Sustainable Tourism, 2019), hlm. 2.

masalah keberlanjutan.[18] *Overtourism* mengeksplorasi fenomena yang berkembang dalam pariwisata yang saat ini menciptakan ketegangan baik di tujuan wisata perkotaan dan pedesaan di seluruh dunia.[19] Claudio Milano menyatakan konsep *overtourism* juga terkait dengan fobia terhadap pariwisata (*tourism-phobia*) sebagai akibat langsung dari evolusi yang berkembang dari praktik pariwisata massal yang tidak berkelanjutan (*growing evolution of unsustainable mass tourism practices*).[20] Bali merupakan salah satu di antara banyak tempat untuk merasakan efek buruk dari pariwisata massal *(mass tourism).* Thailand menutup seluruh pulau karena sampah dan sisa makanan dari wisatawan menghancurkan ekosistem pulau itu. Di Venesia, Italia, kapal pesiar kolosal merobek kota, dan pilihan Airbnb yang terjangkau mendorong peningkatan arus wisatawan ke seluruh Spanyol. Grafiti anti-pariwisata yang menyatakan *tourism kills, tourists go home,* dan *why call it tourism season if we can't shoot them* dapat ditemukan di Barcelona, San Sebastian, Bilbao, dan Mallorca.[21] Sedangkan Venesia

---

[18] Alessandro Capocchi, *et.al., Overtourism: A Literature Review to Assess Implications and Future Perspectives* (Sustainability, 2019), hlm. 1.

[19] Harald Pechlaner, Elisa Innerhofer dan Greta Erschbamer, *Overtourism: Tourism Management and Solutions*, (Routledge: 2019), hlm. xiii. *Overtourism* merupakan kata baru yang ditemukan untuk diperkenalkan dalam leksikon pariwisata. Lihat, Tourism Recreation Research, *Is over-tourism the downside of mass tourism?,* (2018), hlm. 415. Lihat juga Celine Kwan, *Overtourism: A New Word to be Added to the Dictionary,Medium, Celine Kwan,* diakses terakhir pada 16 Desember 2019 dari https://medium.com/@celine.kwan2017/over-tourism-a-new-word-to-be-added-to-the-dictionary-a668882d4b5a

[20] Paul Peeters, *et.al., Overtourism: Impact and Possible Policy Responses* (Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Directorate-General for Internal Policies, 2018), hlm. 25. Selama dekade terakhir telah muncul ketidakpuasan yang disebabkan kejenuhan pariwisata di Eropa. Fenomena ini terlihat pada kota Barcelona, Berlin dan Venesia sebagai tanggapan terhadap tekanan pariwisata. Pada musim panas 2017, gelombang mobilisasi anti-pariwisata yang digerakkan oleh para aktivis nasionalis kiri yang terkait dengan *Candidatura d'Unitat Popular* (*Popular Unity Candidacy*) memunculkan kesadaran internasional terkait dampak pariwisata. Mobilisasi gerakan anti-industri pariwisata mewakili manifestasi terbaru dalam garis panjang kontestasi melawan dislokasi sosial dan budaya yang ditimbulkan oleh proses pembangunan kembali perkotaan yang dimulai di ibukota Catalan pada awal 1990-an. Barcelona telah berubah dari kota pelabuhan industri pada 1970-an dan 1980-an menjadi tujuan wisata internasional utama seperti sekarang ini. Oleh karena dampak pembangunan pariwisata yang tidak merata memunculkan aktor masyarakat sipil, seperti serikat buruh dan asosiasi lingkungan untuk mengadvokasi pendekatan yang lebih langsung dan konfrontatif melalui aksi politik untuk mendorong pertemuan publik dengan otoritas kota Barcelona untuk membahas masalah-masalah yang terkait dengan pariwisata. Lihat, Neil Hughes, *Tourists Go Home': Anti-Tourism Industry Protest in Barcelona,* (Social Movement Studies, 2018), hlm. 3.

[21] Allison Jane Smith, "The Next Trend In Travel Is… Don't," *Medium, The Bright Magazine,* diakses terakhir pada 16 Desember 2019 dari https://brightthemag.com/the-next-trend-in-travel-is-dont-226d4aba17f6

adalah salah satu contoh *overtourism* karena wisatawan terkonsentrasi di tempat yang sama-pada saat yang sama sehingga mereka kehilangan kualitas pengalaman dalam berwisata.

Lebih lanjut, Ana Trancoso González juga menekankan kekhawatiran yang sama terhadap *overtourism* karena saat ini pariwisata adalah produk yang didemokratisasi dan tanda dari globalisasi yang disokong oleh kemajuan transportasi dan teknologi. Dengan kata lain, pariwisata memacu konsumsi yang sangat tinggi sehingga memunculkan fenomena pariwisata massal atau fobia terhadap pariwisata (*tourism-phobia*) yang mempengaruhi destinasi yang paling banyak dikunjungi di dunia.[22] Hal ini tidak terlepas dari karakteristik pariwisata yang bukan hanya fenomena sosial, namun juga bisnis besar karena mobilitas, liburan, dan, perjalanan yang dianggap sebagai pencapaian sosial (*social victories*). Namun demikian, kemampuan orang untuk menikmati pengalaman yang berkaitan dengan perjalanan wisata bergantung pada berbagai organisasi dan bisnis dari industri pariwisata. Singkatnya, pariwisata juga telah berkembang menjadi kekuatan ekonomi yang kuat di seluruh dunia.[23]

Sebagai kekuatan ekonomi, pertumbuhan pariwisata yang disertai dengan konsentrasi arus wisatawan ke daerah-daerah tertentu, menyebabkan kepadatan dan masalah dengan daya dukung dan kelestarian lingkungan, seperti masalah limbah, konflik/kelangkaan air, dan polusi udara. Pada saat yang sama pariwisata dipromosikan sebagai strategi pembangunan untuk mentransfer teknologi, meningkatkan lapangan kerja, menghasilkan devisa, meningkatkan produk domestik bruto, menarik modal pembangunan, mempromosikan cara hidup modern, dan mentransformasi masyarakat pedesaan tradisional. Lebih lanjut, pariwisata dan modernisasi sering dikaitkan dengan pengembangan pariwisata massal berskala besar di banyak negara berkembang.[24] Ketika pariwisata mendominasi ekonomi, beberapa

---

[22] Ana Trancoso González, "Venice: the Problem of Overtourism and the Impact of Cruises"dalam *Journal of Regional Research*, 42 (2018), hlm. 36.

[23] Richard Sharpley, *Tourism: A Vehicle for Development?* dalam Richard Sharpley dan David J. Telfer, (*eds.*), *Tourism and Development Concepts and Issues* (Bristol: Channel View Publications, 2015), hlm. 4.

[24] David J. Telfer, *The Evolution of Development Theory and Tourism*, dalam Richard Sharpley and David J. Telfer (eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues*, (Bristol: Channel View Publications, 2015), hlm. 41.

pemerintah memprioritaskan wisatawan daripada warga negaranya sendiri. Di seluruh dunia, orang-orang diusir dari rumah mereka untuk memberi jalan bagi perkembangan pariwisata. Pada 2017, di Tanzania, diperkirakan 185 rumah di Maasai dibakar habis oleh pihak berwenang yang mengoperasikan wisata berburu. Tindakan ini menyebabkan 6.800 orang kehilangan tempat tinggal. Dengan demikian, apa yang disebut perjalanan etis (*ethical travel*) tidak selalu memberikan solusi. Pendekatan ekowisata di Tanzania berkontribusi pada masalah ini karena pariwisata memberikan insentif untuk mengubah padang rumput Maasai menjadi lahan safari.[25]

Seiring dengan penekanan pada manfaat ekonomi dari pariwisata, kekhawatiran atas tidak meratanya penerimaan manfaat makin mengemuka. Hal tersebut kemudian memunculkan pertanyaan serius tentang keberlanjutan lingkungan dan kegelisahan pada dampak sosial-budaya yang negatif. Dengan kata lain, pariwisata menjadi tempat dan penyumbang ketidaksetaraan sosial oleh karena perkembangannya yang cepat, dan seakan tidak pernah terpuaskan. Ketidaksetaraan ini diperkuat melalui adopsi desain industri pariwisata dengan prinsip-prinsip desain universal sehingga menegasikan kebutuhan spesifik kelompok tertentu.[26] Situasi tersebut menujukkan bahwa selain krisis dan risiko lingkungan, bisnis pariwisata juga berdampak pada masyarakat adat dan populasi lokal di seluruh dunia akibat dari pengembangan pariwisata yang belum sensitif secara budaya, dan minimnya keterlibatan aktif dari komunitas[27] Pada saat bersamaan pariwisata juga masih mengidap ketidaksetaraan dalam hal aksesibilitas.[28]

---

25 *Ibid*.

26 Desain universal adalah paradigma yang memperluas konsep aksesibilitas dan lingkungan yang bebas hambatan untuk memasukkan perencanaan antargenerasi dan jangka hidup. Desain ini mengakui hubungan antara penuaan, disabillitas, dan kesinambungan kemampuan orang yang berbeda-beda. Desain universal merupakan desain produk dan lingkungan agar dapat digunakan oleh semua orang, sejauh mungkin, tanpa perlu adaptasi atau mengembangkan desain khusus. Tujuan dari konsep desain universal adalah menyederhanakan kehidupan bagi semua orang dengan membuat produk, komunikasi, dan lingkungan agar dapat digunakan oleh lebih banyak orang dengan sedikit atau tanpa biaya tambahan. Konsep desain universal menargetkan semua orang dari segala usia, ukuran dan kemampuan. Lihat, *ibid,* hlm. xvii.

27 Dagmar Lund-Durlacher, *et.al., loc.cit*.

28 Setiap orang dapat memperoleh manfaat dari berlibur. Namun diperkirakan kurang dari 5% populasi dunia saat ini berpartisipasi dalam perjalanan udara internasional. Sementara sebagai besar anak-anak dan orang dewasa yang hidup dalam kemiskinan, orang tua tunggal, individu dengan disabilitas dan penyakit kronis, penyakit mental

1.1.3 Pariwisata dan HAM: Pedang Bermata Dua

Perjalanan pariwisata pada mulanya bertujuan untuk melayani kebutuhan manusia akan waktu luang dan relaksasi. Dengan kata lain, industri pariwisata ada karena kebutuhan hakiki manusia, dan dengan demikian terkait juga dengan HAM. N. Breakley dan H. Breakley, mengajukan 3 (tiga) alasan pembenaran secara moral dan etik untuk mempertimbangkan pariwisata sebagai HAM (*tourism as rights*). *Pertama*, hak untuk mengejar kebahagiaan di waktu luang dan imbalan yang didapat dari kerja, *Kedua,* pariwisata dapat dilihat sebagai hak orang untuk bebas memilih dan memperkuat individualitas. Sedangkan landasan moral *ketiga* didasarkan pada peran pariwisata sebagai aspek relasional dan konsensual dari ekonomi pasar karena berkontribusi positif terhadap pembangunan.[29]

Lebih jauh, pariwisata berkaitan dengan hak untuk bebas bepergian ke seluruh negeri yang telah menjadi aspek penting dari masyarakat yang bersifat emansipatoris. Selain itu, hak atas kebebasan bergerak (bepergian) dicakup dalam berbagai dokumen hukum internasional. Salah satu dokumen hukum internasional paling penting yang menyatakan hak tersebut adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Menurut Pasal 13 DUHAM, setiap orang memiliki hak untuk bebas bergerak dan tinggal di dalam perbatasan suatu negara. Setiap orang juga dijamin hak untuk meninggalkan negara mana pun, dan kembali ke negaranya. Hak mobilitas individu juga diabadikan dalam Pasal 12 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik. Pasal ini menetapkan bahwa setiap orang memiliki hak untuk bebas bergerak dan kebebasan memilih tempat tinggal.

Mempertimbangkan dampak psikologis, sosial, ekonomi yang positif dari pariwisata terhadap kesejahteraan manusia, maka hak untuk melakukan perjalanan wisata (*tourism and travel as a human right*) telah dimuat dalam dokumen-dokumen internasional utama termasuk Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948), Kovenan

---

merupakan kelompok yang paling tidak mungkin dapat mengakses. Beberapa kelompok dikecualikan dari partisipasi dalam pariwisata karena faktor sosial-ekonomi sehingga terjadi pengecualian dan marginalisasi bahkan diskriminasi, prasangka budaya dan ketakutan. Lihat, Stroma Cole dan Nigel Morgan, *op.cit*. hlm. xvi.

[29] Scott McCabe dan Anya Diekmann, *The Rights to Tourism: Reflections on Social Tourism and Human Rights*, (Tourism Recreation Research, 2015), hlm, 198.

Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966), *Tourism Bill of Rights* dan Kode Pariwisata UNWTO (1985), dan Kode Etik Global untuk Pariwisata (1999). Penegasan akan hak untuk melakukan perjalanan wisata juga diberikan oleh UNWTO yang menyatakan bahwa pariwisata dapat berkontribusi pada pembangunan ekonomi, perdamaian, kemakmuran dan penghormatan dan ketaatan universal terhadap HAM serta kebebasan mendasar bagi semua.[30]

Penegasan di atas menjadi berbeda ketika industri pariwisata terus tumbuh dari tahun ke tahun, beberapa masalah HAM yang melibatkan para wisatawan, industri, dan negara-negara tujuan makin mengemuka, utamanya terkait wacana pariwisata dan pembangunan, sehingga pariwisata kerap kali sinonim dengan pelanggaran HAM.[31] Isu-isu HAM yang paling sering dilaporkan di sektor pariwisata mencakup perlakuan tidak manusiawi terhadap orang *(inhuman treatment of people),* seperti perbudakan, eksploitasi seksual perempuan, laki-laki dan anak-anak, perdagangan manusia, pelanggaran hak-hak pekerja (*labour rights violations)*, pembatasan kebebasan orang untuk bertempat tinggal dan bergerak (*restrictions on peoples' freedom of settlement and* movement), pemeriksaan keamanan wisatawan yang tidak beralasan (*unwarranted security checks of tourists*), kurangnya keamanan yang memadai untuk wisatawan saat berlibur (*lack of adequate security for tourists while on vacations*), dan persaingan bisnis yang tidak adil (*unfair business competition*) antara entitas bisnis kecil lokal dan perusahaan multinasional dalam produksi dan penyediaan barang dan jasa untuk wisatawan.

Masalah lain yang juga berkaitan dengan pariwisata antara lain, eksploitasi lingkungan, pariwisata daerah kumuh, penindasan

---

[30] Terdapat 2 (dua) pasal Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang mendukung hak untuk bepergian, Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 24. Pasal 13 ayat (2) menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak untuk meninggalkan negara mana pun, termasuk negaranya sendiri, dan untuk kembali ke negaranya. Kemudian, ketentuan Pasal 24 menyatakan setiap orang memiliki hak untuk beristirahat dan bersantai, termasuk pembatasan jam kerja dan liburan berkala dengan upah yang masuk akal. Dasar hukum internasional menempatkan perjalanan dan pariwisata sebagai bagian HAM. Lihat, B. Freya Higgins-Desbiolles, *Another World is Possible: Tourism, Globalisation and the Responsible Alternative,* (Tesis diajukan dalam rangka memenuhi persyaratan untuk gelar Doktor Filsafat, School of Political and International Studies Faculty of Social Sciences Flinders University of South Australia, 2006), hlm. 35.

[31] Edward Nkyi dan Atsuko Hashimoto, *Human Rights Issues in Tourism Development,* dalam Richard Sharpley dan David J. Telfer, *Tourism and Development: Concepts and Issues* (Bristol: Channel View Publications, 2015), hlm. 378.

politik terhadap kelompok-kelompok lokal dan komodifikasi budaya masyarakat adat.[32] Sementara itu, studi tentang gender sebagai masalah terkait dalam pariwisata mengidentifikasi perempuan terus menghadapi ketidakadilan, padahal perempuan berkontribusi antara 60% dan 70% dari angkatan kerja. Meskipun demikian, perempuan menghadapi diskriminasi, segregasi pekerjaan, dinilai rendah, distereotipkan dan tidak dipromosikan, diberi pelatihan lebih sedikit daripada laki-laki dan lebih banyak berjuang dengan keseimbangan kerja-kehidupan (*work-life balance*). Perempuan cenderung memiliki pekerjaan tidak terampil atau semi-terampil dalam pekerjaan yang paling rentan sehingga digaji lebih rendah dan mungkin mengalami kondisi kerja yang buruk, ketimpangan kesempatan, kekerasan, eksploitasi, stres dan pelecehan seksual.[33]

1.1.4 Indonesia, *Overtourism*, dan Urgensi Perspektif HAM

Dalam beberapa tahun terakhir, Bali memasuki keadaan darurat sampah, lalu lintas menjadi sangat buruk, kelangkaan air merupakan masalah yang sedang berlangsung dan wisatawan menyinggung penduduk setempat karena mengabaikan norma budaya dengan mengambil foto yang tidak pantas di Pura.[34] Sementara itu, film *Eat Pray Love* tentang kisah otobiografi Elizabeth Gilbert dalam menemukan mana hidupnya kembali di Bali seringkali dikaitkan dengan *overtourism* di Bali. Film ini melambungkan popularitas Bali dan menyebabkan ledakan pariwisata yang belum melambat sejak saat itu. Beberapa orang bahkan mengatakan film ini telah menghancurkan Bali.[35] Beberapa destinasi wisata di Lombok juga berpotensi mengalami *overtourism* sehubungan dengan telah dirampungkannya dermaga di Pelabuhan Gili Mas sepanjang 440 meter oleh PT Pelabuhan Indonesia (Pelindo) III. Dengan dirampungkannya pembangunan dermaga ini menandai pelabuhan siap disandari kapal pesiar Sun Princess dengan

---

[32] Edward Nkyi dan Atsuko Hashimoto, *loc.cit*.

[33] Stroma Cole, *Introduction: Gender Equality and Tourism – Beyond Empowerment*, dalam Stroma Cole, (*ed.*), *Gender Equality and Tourism: Beyond Empowerment* (CABI International, 2018), hlm. 1-2.

[34] We Leave Today, "Overtourism: Did "Eat Pray Love" Ruin Bali?," diakses terakhir pada 16 Januari 2020 dari http://www.weleavetoday.com/overtourism-bali-eat-pray-love/

[35] *Ibid*.

Length Overall (LOA) 261 meter, lebar 32 meter, bobot mati 77,441 GT.[36]

Overtourism dan arus pariwisata yang terus tumbuh merupakan ancaman bagi banyak tujuan wisata terkenal di seluruh dunia. Epidemi ini tidak hanya terbatas pada area atau benua tertentu di dunia, namun terjadi di seluruh dunia. World Travel and Tourism Council menerbitkan laporan pada 2017 tentang pentinga upaya *managing overcrowding* di tujuan wisata.[37] Situasi *overtourism* tersebut semestinya menjadi refleksi bagi Pemerintah yang di bawah Pemerintahan Presiden Joko Widodo hendak menjadikan pariwisata sebagai tulang punggung perekonomian nasional. Hal mana yang tercermin dari penetapan 10 destinasi prioritas melalui surat Sekretariat Kabinet Nomor B 652/Seskab/Maritim/2015 pada 6 November 2015 perihal Arahan Presiden Republik Indonesia mengenai Pariwisata dan Arahan Presiden pada Sidang Kabinet Awal Tahun pada 4 Januari 2016.[38]

Mempertimbangkan dampak negatif yang diakibatkan oleh industri pariwisata, maka kebijakan pariwisata (*policy tourism*) yang diusung oleh Pemerintahan Presiden Joko Widodo –yang menempatkan pariwisata sebagai *leading sector*– tentu perlu ditelisik berdasarkan perspektif HAM. Kebijakan pariwisata disini didefinisikan sebagai seperangkat peraturan, pedoman, arahan, dan tujuan serta strategi pengembangan atau promosi yang disediakan sebagai kerangka kerja yang mempengaruhi keputusan kolektif dan individu secara langsung yang mempengaruhi pengembangan pariwisata jangka panjang dan kegiatan sehari-hari dalam suatu destinasi. Lebih lanjut, prinsip utama untuk setiap kebijakan pariwisata adalah kebijakan tersebut harus

---

[36] Kapal persiar berbendara Bermuda tersebut membawa 1.988 penumpang dan 862 kru kapal. Di Lombok, para wisatawan akan mengunjungi beberapa objek wisata diantaranya ke Taman Narmada, pusat kerajinan Cukli Sayang- Sayang, Lingsar, Pantai Senggigi, Gili Trawangan. Lihat, Kompas.com, "Kapal Pesiar Rasaksa Kini Bisa Bersandar di Pelabuhan Gili Mas, *Travel,* diakses terakhir pada 19 Desember 2020 dari https://travel.kompas.com/read/2019/11/05/181500027/kapal-pesiar-raksasa-kini-bisa-bersandar-di-pelabuhan-gili-mas

[37] Saara Taiminen, *The Negative Impacts of Overtourism on Tourism Destination from Environmental and Socio-Cultural Perspectives* (Degree Thesis International Business, 2018) hlm. 8.

[38] Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, "Menpar Bersama Gubernur dan BUpati Membahas 10 Destinasi Pariwisata Prioritas," diakses terakhir pada 18 Desember 2019 dari http://www.kemenpar.go.id/post/menpar-bersama-gubernur-dan-bupati-membahas-10-destinasi-pariwisata-prioritas

memastikan bahwa negara (wilayah atau lokalitas) akan mendapat manfaat semaksimal mungkin dari kontribusi ekonomi dan sosial pariwisata. Dengan demikian, tujuan utama dari kebijakan pariwisata adalah untuk meningkatkan kemajuan bangsa (wilayah atau lokalitas) dan kehidupan warganya.[39]

Pada titik ini, perspektif HAM dan bisnis dapat menjadi instrumen analisis untuk menguji keberpihakan pemerintah antara apakah mengedepankan kalkulasi ekonomi atau melindungi HAM dan keadilan ekologis. Donald V.L. Macleod dalam konteks tersebut menyatakan bahwa pariwisata mengubah komposisi populasi pekerja dari industri pertanian tradisional menjadi industri pariwisata dan perhotelan berbasis layanan/jasa. Perubahan itu mengganggu masyarakat dan identitas budaya mereka. MacLeod kemudian mengidentifikasi 4 (empat) fenomena pengaruh utama yang menjadi rasionalitas yang mendasari perlunya pendekatan alternatif dalam pariwisata:[40]

1. Masalah ekonomi yang terkait dengan fakta bahwa pertumbuhan ekonomi tidak menyelesaikan masalah kemiskinan;
2. Masalah lingkungan yang mengacu pada pengaruh pariwisata massal terhadap lingkungan;
3. Masalah politik yang mencerminkan ekonomi politik industri pariwisata internasional yang telah mengalami transformasi dari sejarah ketidaksetaraan antara Dunia Pertama dan Dunia Ketiga;
4. Masalah sosial yang mengacu pada pasar perjalanan baru dengan pendekatan budaya *post-modern*.[41]

Sementara itu, Michael Hall dan Alan Lew membagi dampak atau perubahan yang terkait dengan pariwisata (*tourism-related changes*)

---

[39] David L. Edgell, Sr, *et.al., op.cit.*, hlm. 7.

[40] Eirini Triarchi dan Kostas Karamanis, "Alternative Tourism Development: A Theoretical Background" dalam *World Journal of Business and Management*, Vol.3, No. 1, (2017), hlm. 36.

[41] Perjalanan dengan pendekatan budaya *postmodern* dapat disandingkan dengan pariwisata *postmodern* (*postmodern tourism*) yang dipergunakan untuk melihat berbagai perkembangan pariwisata, termasuk munculnya alternatif untuk pariwisata massal konvensional dan meningkatnya pencarian untuk tempat wisata yang disimulasikan dan berorientasi pada tema. Lihat, Mauro Dujmovi dan Aljoša Vitasovi, "Postmodern Society and Tourism" dalam *Journal of Tourism and Hospitality Management*, Vol. 3, No. 9-10 (October 2015), hlm. 196.

meliputi kategori dampak sosial, budaya, ekonomi atau lingkungan. Dampak ekonomi mencakup manfaat dan biaya yang dihasilkan dari pembangunan dan penggunaan fasilitas dan layanan pariwisata. Dampak lingkungan termasuk perubahan lingkungan alami, termasuk udara, air, tanah, vegetasi dan satwa liar, serta perubahan lingkungan buatan. Dampak sosial dan budaya mencakup cara pariwisata mempengaruhi perubahan dalam sistem nilai kolektif dan individu, pola perilaku, struktur masyarakat, gaya hidup dan kualitas hidup. Setiap dampak tersebut saling beririsan dampak yang satu dengan dampak yang lain. Oleh karenanya, upaya untuk mengelola dampak pariwisata (*managing the impacts of tourism*) harus menjadi fokus dalam mengembangkan kebijakan pariwisata.

1.1.5 Mewujudkan Pariwisata Sebagai Kekuatan Sosial Melalui Pendekatan Bisnis dan HAM

Freya Higgins-Desbiolles menekankan bahwa lebih dari sekedar industri, pariwisata adalah juga merupakan kekuatan sosial.[42] Terdapat sejumlah karakteristik pariwisata sebagai fenomena sosial dan fisik yang harus dipertimbangkan guna mengaktualisasikan kekuatan sosial pariwisata:[43]

1. Pariwisata melibatkan interaksi yang kompleks dari aspek sosial, budaya, ekonomi dan ekologi;
2. Interaksi ini berlangsung dalam rangkaian perjalanan ke dan di destinasi wisata, yang juga merupakan 'tempat' bagi seseorang;
3. Pengunjung dan penyedia industri dapat menilai 'tempat' dan 'tuan rumah' kurang dari tempat dan komunitas mereka sendiri;
4. Interaksi ini sering melibatkan perbedaan kekuatan, dan seringkali pengunjung dan industri pariwisata mengekspresikan kekuatan tersebut melalui sejumlah cara terhadap tuan rumah;
5. Interaksi ini dapat mengakibatkan bahaya atau manfaat bagi tuan rumah, baik terhadap komunitas, ekonomi, dan ekologi mereka dan mungkin juga pengunjung;

---

[42] Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *The Ethics of Tourism: Critical and Applied Perspectives* (Oxon: Routledge, 2013), hlm. 2.

[43] *Ibid*., hlm. 2-3.

6. Wisatawan dan pemangku kepentingan lainnya dalam 'pertukaran' pariwisata secara inheren dan mandiri, berupaya memaksimalkan nilai pribadi (atau kelompok atau perusahaan) mereka.

Lebih lanjut, konsekuensi dari kekuatan pariwisata harus dianalisis dengan mempertimbangkan program dan nilai yang mendukung pertumbuhan dan perkembangannya. Kebijakan pariwisata yang memberikan tekanan besar untuk meningkatkan laba dan pendapatan nasional untuk mengelola tujuan wisata dengan fokus memaksimalkan laba seringkali mengorbankan lingkungan dan kesejahteraan sosial.[44] Pada tingkat yang lebih mendalam, konsep pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism*) saat ini masih dilekatkan pada pembangunan berkelanjutan yang sebagian besar didasarkan pada pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, pendekatan tersebut tidak hanya menghadapi tantangan kredibilitas, namun juga tantangan dalam hal menciptakan hasil berkelanjutan yang sebenarnya. Pariwisata berkelanjutan, kemudian, dapat dilihat sebagai dukungan pendekatan ekonomi terhadap masalah nyata yang dihadapi oleh pariwisata. Pada titik ini, pendekatan etika yang lebih luas terhadap pariwisata akan melampaui 3 (tiga) pilar keberlanjutan, baik lingkungan, ekonomi, sosial-budaya, yang daripadanya sejumlah pendekatan lain terhadap pariwisata dapat muncul, terutama ekowisata, yakni suatu bentuk pariwisata yang meliputi penghormatan terhadap alam, pembelajaran dan keterlibatan positif masyarakat lokal.[45]

Perencanaan dan pengelolaan destinasi yang hanya difokuskan secara eksklusif pada keuntungan untuk mengkomodifikasi budaya masyarakat setempat akan mendevaluasi interaksi potensial antara pengunjung dan warga setempat. Maka apabila dilihat dari sudut pandang sosial dan lingkungan, situasi tersebut menunjukkan bukti buruknya perencanaan dan pengelolaan destinasi wisata. Penciptaan destinasi pariwisata berkelanjutan membutuhkan pergeseran dari penekanan komersial ke arah strategi pembangunan berbasis lokal dan regional. Pergeseran ini mempercayakan pengambilan keputusan kepada mereka yang paling banyak kehilangan dari praktik-praktik

[44] Donald G. Reid, *op.cit*., hlm. 7.
[45] Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *op.cit*, hlm. 4.

yang tidak berkelanjutan dan membutuhkan pertimbangan beragam faktor selain faktor ekonomi. Pergeseran perspektif ini memberikan pembangunan sosial dan lingkungan yang setara dengan pertumbuhan laba dan ekonomi.[46] Sebaliknya, model pembangunan pariwisata didasari pada praktik liberalisasi dan budaya-ideologi konsumerisme memperkuat pariwisata yang dikorporatisasi (*corporatised tourism*) sehingga berdampak buruk secara sosial dan ekologis.[47] Hal ini dapat dimaknai bahwa pembangunan sosial dan lingkungan tidak lagi dapat diperlakukan sebagai hasil otomatis dari pengembangan sektor bisnis, seperti teori tetesan ke bawah (*trickle down theory).* Pengembangan sosial dan lingkungan harus dipandang sebagai bagian dari proyek pariwisata, dan tidak hanya dibiarkan sebagai kebetulan atau dipandang sebagai produk sampingan.[48] Dengan kata lain, dampak luas pada lingkungan, standar tenaga kerja, dan HAM dalam beragam lokasi tidak terlepas dari liberalisasi di sektor pariwisata[49]

Dampak sosial dan budaya dari pariwisata juga telah memunculkan bentuk pariwisata alternatif yang ramah terhadap masyarakat (komunitas) dan budaya (*community and culture-friendly forms of tourism),* di antaranya adalah pariwisata yang bertanggung jawab (*responsible tourism*).[50] Oleh karena itu, penting mengembangkan model pariwisata alternatif sebagai jalan untuk menumbuhkan pariwisata yang lebih adil dan berkelanjutan (*equitable and sustainable tourism*) yang mungkin menjadi awal dari globalisasi alternatif.[51] Pariwisata yang bertanggung jawab sangat terkait dengan pariwisata berkelanjutan, namun pariwisata yang bertanggung jawab dikatakan memiliki hasil yang lebih luas karena menetapkan tanggung jawab atas tindakan kepada berbagai pemangku kepentingan. Ekowisata dan pariwisata yang bertanggung jawab hanyalah 2 (dua) model pendekatan dari beragam pendekatan wisata alternatif untuk merespon kesadaran yang semakin meningkat tentang kerapuhan lingkungan dan wajah ganda kontribusi pariwisata (yang berpotensi merusak atau melestarikan lingkungan). Selain itu,

---

46 Donald G. Reid, *loc.cit.*
47 B. Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.*, hlm 16-17.
48 Donald G. Reid, *loc.cit.*
49 B Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.*, hlm. 159.
50 Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *loc.cit.*
51 B. Freya Higgins-Desbiolles, *loc.cit.*

kekuatan pendorong lainnya adalah meningkatnya kesadaran akan masalah keadilan dan kesejahteraan sosial. Dalam hal ini, pariwisata justru kerap menjadi penghalang akses masyarakat kepada sumber daya yang semakin terbatas, seperti tanah, air, hingga masalah politik yang lebih luas, seperti represi HAM, dan perampasan masyarakat adat.[52]

Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengenai Bisnis dan HAM dapat diletakkan sebagai instrumen yang dapat mendorong untuk mengembangkan pariwisata alternatif dengan memberikan dan mendisribusikan tanggung jawab HAM kepada berbagai pemangku kepentingan. Prinsip-Prinsip Panduan PBB mewajibkan bisnis agar mencegah kegiatan mereka mempengaruhi HAM dan memberikan pemulihan apabila terjadi penyalahgunaan HAM dan berusaha untuk terlibat secara langsung dan secara transparan dengan mereka yang mungkin terkena dampak, termasuk masyarakat di tujuan, sehingga dampak tertentu dapat dipahami dan diatasi. Tanggung jawab ini merujuk tidak hanya pada tindakan mereka sendiri dan kegagalan untuk bertindak, namun juga dampak langsung terhadap HAM sehubungan dengan operasi bisnis, barang dan jasa, termasuk apabila mereka sendiri tidak berkontribusi terhadap dampak ini. [53]

Menurut Prinsip-Prinsip Panduan, perusahaan harus bertindak dengan uji tuntas HAM (*human rights due diligence*) dalam semua kegiatan bisnis mereka dan wajib menilai apakah HAM akan dipengaruhi dengan cara apa pun, baik oleh diri sendiri atau para pemasok. Selain itu, instrumen ini juga menyatakan bahwa mereka diharuskan mengambil tindakan untuk mencegah keterlibatan dalam potensi pelanggaran HAM. Lebih jauh, instrumen uji tuntas HAM juga memerlukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan yang terpengaruh atau berpotensi terpengaruh oleh operasi dan rantai pasok perusahaan, khususnya kelompok-kelompok rentan seperti kelompok anak, perempuan, masyarakat adat, orang dengan disabilitas, dan kelompok rentan lainnya.

---

[52] Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *op.cit*., hlm. 5.

[53] Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan Hak Asasi Manusia menjelaskan dan menguraikan peran dan tanggung jawab perusahaan, termasuk pemangku kepentingan pariwisata, termasuk beberapa operator perjalanan, grup hotel, dan asosiasi perjalanan dan lain sebagainya. Lihat, Tourism Concern, *Why the Tourism Industry Needs to Take a Human Rights Approach:The Business Case,* (tanpa tahun), hlm. 4.

Berdasarkan uraian di atas tentang dimensi dan urgensi HAM dalam politik pariwisata Indonesia, maka diperlukan suatu penelitian dengan fokus identifikasi isu-isu HAM dan lingkungan yang terkait dengan pengembangan destinasi 10 Bali Baru, khususnya pada destinasi wisata: (1) Danau Toba, Sumatera Utara; (2) Tanjung Lesung, Bangka Belitung; (3) Candi Borobudur, Jawa Tengah; (4) Kawasan Bromo Tengger Semeru, Jawa Timur.

1.2. TUJUAN PENELITIAN

1.2.1. Tujuan Umum

Hasil dari penelitian ini bertujuan mengangkat situasi pembangunan destinasi Bali Baru dan pelanggaran HAM serta pola pelanggaran HAM yang telah terjadi dan potensial terjadi. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap perbaikan rencana pembangunan destinasi Bali Baru melalui pengembangan kebijakan yang memperkuat perlindungan HAM, khususnya bagi kelompok rentan. Selanjutnya diharapkan melalui penelitian ini dapat dihasilkan rekomendasi untuk mendorong korporasi yang terlibat dalam pembangunan destinasi Bali Baru agar menghormati HAM dan lingkungan yang terdampak pembangunan destinasi tersebut. Lebih jauh, diharapkan pula penelitian ini dapat membawa pesan dan harapan tentang pariwisata yang tidak mengorbankan lingkungan dan masyarakat setempat. Dengan kata lain, pesan dan harapan akan pariwisata yang berkeadilan dan meningkatkan solidaritas *(justice and solidarity tourism)*. Pesan dan harapan akan bentuk-bentuk pariwisata alternatif yang melibatkan dan memperhatikan kebutuhan masyarakat setempat serta meningkatkan komitmen pemerintah dan industri pariwisata dalam mengintegrasikan prinsip-prinsip dan norma-norma HAM dan lingkungan.

1.2.2. Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah menghasilkan:

1. Identifikasi dan analisis secara sistematis implikasi HAM dan lingkungan dari pembangunan destinasi Bali Baru, termasuk kasus-kasus pelanggaran HAM dan lingkungan berdasarkan pengalaman masyarakat terdampak, khususnya kelompok

rentan dan harapan-harapan atas pembangunan destinasi tersebut;

2. Identikasi peran pemerintah dan korporasi (industri) sektor pariwisata dalam upaya mengatasi pelanggaran HAM dan lingkungan yang terjadi dan berpotensi terjadi, termasuk mekanisme pemulihan yang tersedia, dan strategi mitigasi risiko di masa mendatang;
3. Identifikasi keterlibatan masyarakat sipil, khususnya organisasi masyarakat sipil dalam melakukan advokasi (strategi aksi) terkait pelanggaran HAM dan lingkungan yang terjadi maupun berpotensi terjadi, termasuk upaya mengembangkan mekanisme pemulihan yang efektif dan responsif.

1.3. RUMUSAN PERNYATAAN PERMASALAHAN

Pernyataan masalah yang yang berfungsi sebagai pedoman untuk melakukan penelitian ini, terutama ketika melakukan pengumpulan data terumuskan sebagai berikut:

1. Terdapat konsekuensi yang ditimbulkan akibat pembangun destinasi pariwisata Bali Baru yang berdampak terhadap masyarakat (komunitas), baik secara positif maupun negatif. Konsekuensi ini dapat terlihat dengan melakukan identifikasi pola-pola pelanggaran HAM dan lingkungan yang dialami oleh masyarakat terkena dampak pembangunan destinasi tersebut, utamanya kelompok perempuan, anak, masyarakat adat, kelompok orang dengan disabilitas, dan kelompok rentan lainnya;
2. Menganalisis hubungan yang mungkin antara paradigma yang muncul dari tanggung jawab penghormatan yang telah didistribusikan kepada korporasi, termasuk sektor pariwisata. Pada titik ini perlu diidentifikasi berbagai strategi serta pendekatan yang telah dan akan dikembangkan oleh para pemangku kepentingan untuk mengantisipasi risiko pelanggaran HAM dan lingkungan dan mitigasi risiko tersebut, termasuk mekanisme pemulihan yang efektif dan responsif. Pada titik yang lain, perlu juga melakukan identifikasi kerangka kebijakan yang akan dan

telah diambil oleh pemerintah, termasuk pemerintah daerah untuk melindungi HAM masyarakat yang terdampak, termasuk ketidakadilan gender dan menjamin keberlanjutan lingkungan (keadilan ekologis).

3. Pariwisata memiliki hubungan dengan masyarakat sipil, modal sosial, budaya, dan gerakan sosial trans-nasional melalui organisasi masyarakat sipil yang memprioritaskan pendekatan pengembangan wisata yang inklusif terhadap masyarakat adat dan/atau masyarakat setempat, dan melibatkan etika kepedulian terhadap alam. Selain itu, masyarakat sipil menjadi bagian dari energi politik pada setiap masyarakat yang diorganisasi. Oleh karena itu, pelibatan dan pengintegrasian melalui partisipasi masyarakat sipil menjadi *conditio sine quanon* agar rencana pembangunan destinasi Bali Baru mendapatkan legitimasi dari publik.
4. Pelibatan masyarakat sipil, khususnya organisasi masyarakat sipil dalam bangunan kolaborasi antara korporasi yang terlibat dalam pembangunan destinasi Bali Baru, khususnya untuk mengembangkan mekanisme penyelesaian konflik (*dispute resolution mechanism*). Mekanisme penyelesaian konflik menjadi strategis diidentifikasi untuk melihat modalitas apa yang telah ada, dan mekanisme penyelesaian konflik seperti apa yang perlu dikembangkan agar masyarakat yang terdampak dapat mengakses pemulihan secara efektif dan responsif terhadap kebutuhan keadilan dan kesetaraan berbasis gender.

1.4. METODE PENELITIAN

1.4.1. Justifikasi Metode Penelitian

Penelitian ini hendak melihat lebih jauh komitmen politik pemerintah dan tingkat kepatuhan korporasi dengan standar HAM dan lingkungan, khususnya dalam pengembangan destinasi Bali Baru. Berdasarkan pendekatan berbasis HAM, maka penelitian ini diarahkan pada:[54]

[54] Rhona Smith, *Human Rights Based Approach to Research,* dalam Lee McConnell dan Rhona Smith, *Research Methods in Human Rights* (London: Routledge, 2018), hlm. 8.

1. Pemajuan realisasi HAM;
2. Penghornatan standar dan prinsip HAM;
3. Kontribusi pada pengembangan kapasitas penanggung jawab atau pemegang hak.

Lebih jauh, argumen berbasis HAM dan praktik pembuatan klaim memainkan peran yang semakin penting dalam perlindungan, yang tidak hanya bagi kepentingan manusia, namun meluas demi kepentingan lingkungan. Pada saat yang sama, ketika HAM dipergunakan untuk mengklaim suatu nilai, klaim itu sering naik pada level yuridis sehingga menghasilkan legitimasi dan perlindungan dalam memperkuat dasar pembenaran untuk klaim hak di masa depan. Dalam hal ini, klaim dan kepentingan lingkungan akan beralih menjadi bahasa dan argumen HAM, mengingat bahwa HAM dipahami sebagai nilai-nilai pada puncak kebijakan publik.[55] Perluasan HAM menuju lingkungan telah mengambil 2 (dua) bentuk dominan. *Pertama,* dinyatakan bahwa manusia memiliki hak untuk lingkungan yang sehat (*right to a healthy environment*), antara lain hak atas air bersih dan udara. *Kedua,* bahwa ada batasan ekologis terhadap HAM. Meskipun belum diimplementasikan dalam *hard law,* argumen terakhir merujuk pada gagasan bahwa kebebasan individu tidak hanya ditentukan oleh konteks sosial, namun juga oleh konteks ekologis yang ditentukan oleh prinsip-prinsip seperti integritas ekologi atau batas-batas planet (*planetary boundaries*).[56]

Dalam konteks ini, hubungan antara alam dan masyarakat menjadi jantung dari hukum lingkungan (*heart of environmental law*) sejak

---

[55] Anna Grear dan Louis J. Kotzé, *An iIvitation to Fellow Epistemic Travellers– Towards Future Worlds in Waiting: Human Rights and the Environment in the Twenty-first Century* dalam Anna Grear dan Louis J. Kotzé, (*eds.*), *Research Handbook on Human Rights and the Environment* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015), hlm 1-2.

[56] Sejak Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada 1948, HAM telah menjadi penjuru dan payung moral internasional bagi semua jenis artikulasi klaim keadilan. Kemudian sejak Konferensi PBB tentang Lingkungan Manusia (Konferensi Stockholm) tahun 1972, HAM juga digunakan sebagai alat hukum dan strategi diskursif moral untuk melindungi kesehatan dan kesejahteraan manusia. Saat ini, gagasan HAM atas lingkungan (*environmental human rights*) telah berkembang menjadi status internasional dan sering disebut sebagai *'satu-satunya permainan di kota/the only game in town*' untuk perlindungan lingkungan. Lihat Peter D. Burdon, *Environmental Human Rights: A Constructive Critique,* dalam Anna Grear dan Louis J. Kotzé, (eds.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015), hlm. 61.

hukum lingkungan mengakar dan berusaha untuk mengubah, perilaku publik, pelaku bisnis dan individu terhadap lingkungan alam. Oleh karena itu, perlu upaya memahami interaksi alam dan masyarakat untuk menginformasikan apa yang dianggap sebagai kewajiban hukum lingkungan. Interaksi ini pada gilirannya dapat membentuk argumen normatif tentang cara terbaik untuk mereformasi hukum lingkungan. Pada titik ini, terdapat 3 (tiga) yang cara berbeda untuk membingkai lebih lanjut analisis hubungan antara alam dan masyarakat dalam konteks hukum lingkungan dalam tindakan (*in action*):[57]

1. Pendekatan pertama berfokus pada teks-teks hukum, dokumen panduan, dan praktik implementasi terkait upaya meng-konstruksikan interaksi alam dengan masyarakat. Perspektif ini memiliki implikasi metodologis bahwa hukum lingkungan yang berfokus pada teks-teks hukum, dokumen panduan, dan praktik penegakan hukum menyempitkan interaksi alam dan masyarakat;
2. Pendekatan kedua memberikan kalkulasi yang berbeda tentang bagaimana alam dan 'masyarakat' berinteraksi dengan cara memetakan jaringan yang luas yang mencakup aktor kelembagaan, individu dan artefak alam, dan hukum, namun hukum hanyalah satu di antara sejumlah aktor jaringan yang berbeda;
3. Perspektif ketiga berfokus pada metafora spasial (*spatial metaphor*). Perspektif ini menganalisis interaksi masyarakat dan alam dalam ruang pengaturan yang dipetakan ke dalam ruang alam. Pendekatan ini berbeda karena ini mengedepankan karakteristik alam sebagai elemen yang lebih independen dalam interaksi masyarakat dengan alam. Pendekatan ini berbeda dengan teori jaringan aktor yang menganggap artefak alami sebagai elemen dalam jaringan hibrida.

Pendekatan kedua untuk menganalisis hubungan manusia dan alam ketika berinteraksi dengan jaringan aktor dalam tata kelola hibrida ini

[57] Bettina Lange, *How to Think About 'Nature-Society' Interactions in Environmental Law 'in Action'* dalam Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos and Victoria Brooks, *Research Methods In Environmental Law*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017), hlm. 33-39.

dapat dikerangkai dengan Prinsip-Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan HAM. Prinsip-Prinsip Panduan PBB mendefinisikan tanggung jawab HAM oleh korporasi tidak hanya mencakup kebutuhan untuk mematuhi hukum nasional, namun juga upaya untuk mengatur diri sendiri guna menutupi kesenjangan antara penerapan hukum nasional secara *de facto*, dan standar hukum HAM internasional. Dalam konteks ini terdapat pengembangan pendekatan baru dengan spektrum hukum lunak, norma di luar hukum (*extra-legal norms*) dan undang-undang. Hal ini menunjukkan perlu adanya upaya untuk mendekonstruksi pendekatan negara-sentris terhadap HAM, baik dalam hukum nasional maupun internasional.[58] Dengan kata lain, perlu ada metode yang tepat untuk melihat dampak bisnis,[59] termasuk bisnis pariwisata terhadap HAM dengan mengkombinasikan metode penelitian normatif, konseptual dan empiris.[60]

Daya tarik HAM terhadap energi gerakan sosial dan solidaritas global yang energetik semakin meningkatkan popularitas HAM sebagai konstruksi hukum yang dapat melengkapi fungsi instrumentalis hukum tradisional. Secara lebih umum, daya tarik HAM terbukti melalui 'gerakan signifikan dalam demokrasi konstitusional[61] menuju kesadaran terhadap hak (*rights consciousness*). Terlepas dari banyak

---

58 Karin Buhmann, Björn Fasterling & Aurora Voiculescu "Business & Human Rights Research Methods dalam *Nordic Journal of Human Rights* , Volume 36, No. 4, (2018), hlm. 322.

59 Penelitian yang menilai dan menganalisis kebijakan HAM perusahaan, uji tuntas operasional, dan pengungkapan kepada publik harus melihat dari perspektif antar disiplin ilmu setidaknya terkait dengan hubungan antara perspektif ilmu hukum, manajemen dan organisasi, namun juga mencakup perspektif ilmu komunikasi, etnografi, dan politik. Ide untuk menganalisis masalah khusus ini didasarkan, pertama-tama, pada persepsi bahwa langkah-langkah untuk mengubah tanggung jawab bisnis atas HAM ke dalam konteks manajerial menggarisbawahi perlunya pendekatan interdisipliner untuk bisnis dan HAM. Selain itu, pendekatan semacam itu perlu didukung oleh metode penelitian yang membahas arahan normatif untuk menghormati HAM dan memberikan pemulihan ketika hak-hak dilanggar serta langkah-langkah organisasi dan operasional yang diperlukan agar pemulihan dapat efektif. Lihat, *ibid*., hlm. 325.

60 *Ibid,* hlm. 326.

61 Setidaknya terdapat 80 dari 99 negara yang telah memperkuat undang-undang lingkungan hidup, khususnya hak atas lingkungan yang sehat memperoleh status konstitusional. Penguatan ini difokuskan secara khusus pada hak-hak lingkungan, serta akses ke informasi lingkungan, partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan akses ke keadilan. Lihat, David R. Boyd, *Constitutions, Human Rights, and The Environment: National Approaches*, dalam Anna Grear dan Louis J. Kotzé, (*eds.*), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015), hlm. 187.

keterbatasan HAM yang dinyatakan sebagai bahasa kebaikan manusia (*language of the human good*), hak-hak tetap memiliki konstruksi yuridis dalam pengertian normatif dan analitis. Pada titik ini perlu upaya mengkorelasikan pemegang hak dan klaim mereka kepada pengemban tugas.

Lebih lanjut, pembicaraan hak tetap akan menjadi komponen penting dari setiap etika global, justru karena perlindungan yang diberikannya dapat dituntut oleh individu.[62] Sementara hukum internasional memainkan peran penting dalam menetapkan norma-norma, walau realitanya sebagian besar tindakan untuk melindungi dan memenuhi HAM terjadi di tingkat nasional. Di negara-negara, sebuah konstitusi adalah hukum tertinggi dan terkuat, karena semua hukum, peraturan, dan kebijakan harus konsisten dengannya. Konstitusi melindungi HAM, menetapkan kewajiban negara, dan membatasi kekuasaan pemerintah. Pada tingkat yang lebih dalam, konstitusi mencerminkan nilai-nilai masyarakat yang paling dihargai.[63] Namun, pada saat yang sama, konsepsi visioner tentang hubungan manusia/lingkungan di masa depan ini meluas tidak hanya berpusat pada negara (*state-centric*) sebagai satu-satunya fokus. Konsep visioner difokuskan pada upaya menanamkan gagasan yang luas tentang tanggung jawab manusia yang tidak hanya diemban oleh individu, melainkan juga merangkul kolektivitas manusia, termasuk perusahaan dan lembaga pada semua tingkat.[64]

---

[62] Konstitusionalitas hak asasi manusia atas lingkungan bertumbuh sangat cepat sebagai perspektif analitis dan sebagai mode penyelidikan normatif dan intervensi peraturan setidaknya sejak Konferensi Stockholm tahun 1972 tentang adopsi Lingkungan Manusia. Lihat, Louis J. Kotzé, *Human Rights and the Environment through an Environmental Constitutionalism Lens*, dalam Anna Grear dan Louis J. Kotzé, (*eds.*), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015), hlm. 145.

[63] David R. Boyd, *op.cit.*, hlm. 170.

[64] Pembukaan Deklarasi PBB mengenai Konferensi Lingkungan manusia (Conference on the Human Environment) menyatakan bahwa "*Untuk mencapai tujuan lingkungan menuntut penerimaan tanggung jawab oleh warga dan masyarakat dan oleh perusahaan dan lembaga di setiap tingkat, semua berbagi secara adil dalam upaya bersama. Individu di semua lapisan masyarakat serta organisasi di banyak bidang, dengan nilai-nilai dan jumlah tindakan mereka, akan membentuk lingkungan dunia di masa depan.*" Lihat, Karen Morrow, "Sustainability, Environmental Citizenship Rights and the Ongoing Challenges of Reshaping Supranational Environmental Governance," dalam Anna Grear dan Louis J. Kotzé, (*eds.*), *Research Handbook on Human Rights and the Environment* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015), hlm. 201.

1.4.2. Metode Penelitian Normatif (*Doctrinal*)

Berdasarkan karakteristik di atas, metode penelitian normatif (*doctrinal*) HAM dipergunakan untuk melihat penerapan hukum hak asasi manusia (HAM) pada level nasional, tindakan pada suatu konteks (*applying it in the international human rights field*), dan prinsip hukum untuk diterapkan pada suatu fakta.[65] Prinsip-Prinsip Panduan PBB menggambarkan tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM dan melakukan proses uji tuntas, namun instrumen ini tidak membahas isi norma-norma HAM utama yang mengikat perusahaan. Pada titik ini perlu ada langkah untuk mengekstraksi konten norma-norma HAM agar dapat diterapkan pada korporasi sektor pariwisata. Oleh karena itu, perlu dilakukan tindakan menurunkan dan mengklarifikasi norma-norma tersebut, yang kemudian dilanjutkan dengan upaya interpretasi untuk melihat upaya implementasi yang dilakukan oleh negara (pemerintah), korporasi, dan organisasi masyarakat sipil. Fokusnya disini adalah menginterpretasi apakah implementasi tersebut konsisten dengan prinsip-prinsip dan norma-norma HAM.[66]

Prinsip-Prinsip Panduan PBB menyatakan kembali dan menyusun kewajiban HAM yang relevan dan menciptakan standar hukum lunak yang ditujukan baik bagi negara dan perusahaan. Dalam hal ini, Prinsip-Prinsip Panduan PBB berinteraksi dengan hukum HAM, baik yang *hard law* maupun *soft law,* seperti standar tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) yang bersifat sukarela, yang dapat dipilih oleh perusahaan. Meskipun Prinsip-Prinsip Panduan PBB dapat dikualifikasi sebagai instrumen *soft law,* namun substansinya menantang batas-batas hukum HAM internasional, termasuk perlindungan HAM internasional. Sementara, meningkatnya penggunaan hukum lunak dalam hukum HAM memperluas jangkauan wacana HAM sehingga berkontribusi untuk mengurangi kekhasan hukum HAM internasional.[67]

---

[65] Suzanne Egan, *The Doctrinal Approach in International Human Rights Scholarship*, dalam Lee McConnell dan Rhona Smith, *Research Methods in Human Rights*, (London: Routledge, 2018), hlm. 36-37.

[66] Ba ak Ba layan, *Searching for Human Rights Norms for Corporate Conduct in Domestic Jurisprudence: A Bottom-Up Approach to International Law,* (Nordic Journal Of Human Rights , Volume 36, No. 4, 2018), hlm. 375.

[67] Stephanie Lagoutte, *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Confusing 'Smart Mix' of Soft and Hard International Human Rights Law*, dalam Stéphanie Lagoutte Thomas Gammeltoft- Hansen and John Cerone, (*eds.*), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights,* (Oxford: Oxford University Press, 2016), hlm. 235- 241.

Dinah Shelton menyatakan bahwa Prinsip-Prinsip Panduan PBB memiliki karakteristik yang disebut instrumen hukum lunak sekunder (*secondary soft law instruments*),[68] yaitu standar tidak mengikat yang dihasilkan oleh badan dan lembaga antar pemerintah. Prinsip-Prinsip Panduan PBB adalah standar *soft law* internasional yang dikembangkan oleh seorang ahli yang ditunjuk oleh Sekretaris Jenderal PBB dan disahkan oleh badan PBB, yaitu Dewan HAM PBB. Prinsip-Prinsip Panduan PBB merupakan instrumen pertama dalam kategori baru hukum lunak yang telah dikembangkan di bawah naungan Dewan HAM PBB selama beberapa tahun terakhir, namun demikian menyerupai beberapa instrumen hukum lunak lainnya.[69] Dalam menganalisis perdebatan tentang hierarki norma dalam hukum internasional, Dinah Shelton menjelaskan bahwa ada arti penting dari sifat perjanjian tersebut sehingga tidak boleh terlalu mudah menolak "hukum lunak" atau perjanjian yang tidak mengikat:[70]

> Pemeriksaan praktik menunjukkan bahwa cara adopsi suatu perjanjian internasional itu penting dan menyatakan secara sadar memilih bentuk teks untuk membedakan teks yang mengikat secara hukum dari yang tidak. Meskipun demikian, pernyataan normatif yang terkandung dalam teks-teks yang tidak mengikat dapat menghasilkan dampak politik yang sama pada waktu dengan instrumen yang mengikat secara hukum dan dapat menimbulkan hukum kebiasaan internasional melalui praktik negara (*can give rise to customary international law through state practice*)

Referensi interpretasi hukum kebiasaan internasional dapat berarti 2 (dua) hal yang sangat berbeda, yakni:[71]

1. Penafsiran teks sebagai upaya untuk menangkap norma hukum dasar yang tidak tertulis. Interpretasi berfokus pada ekspresi tekstual yang bertujuan mengidentifikasi, merumuskan dan

---

[68] Hukum lunak primer (primary soft law) dideskripsikan sebagai teks normatif yang tidak diadopsi dalam bentuk perjanjian, seperti Deklarasi. Mereka menyatakan norma baru atau menguraikan, menegaskan kembali, atau lebih jauh menguraikan norma mengikat & tidak mengikat yang diterima sebelumnya. Lihat, *ibid.*

[69] *Ibid.*

[70] Claret Vargas, *A Treaty on Business and Human Rights ? A Recurring Debate in a New Governance Landscape*, dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (*ed.*), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, (Cambridge: Cambridge University Press 2017), hlm 117.

[71] Bard A. Andreassen, Hans-Otto Sano dan Siobhán McInerney-Lankford, *Research Methods in Human Rights: A Handbook,* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017), hlm. 32-33.

menafsirkan norma kebiasaan hukum internasional yang tidak tertulis;

2. Penafsiran norma-norma hukum kebiasaan internasional dapat juga berhubungan dengan perilaku negara yang diterima atau diklaim sebagai hukum kebiasaan internasional yang didasari dorongan rasa terikat oleh norma hukum kebiasaan tersebut.

Pengadopsian pedoman internasional melalui Prinsip-Prinsip Panduan PBB dan implementasinya telah diikuti oleh berbagai langkah politik nasional, hukum dan bahkan di tingkat perusahaan untuk merespon masalah HAM yang terkait dengan bisnis. Oleh karena itu, penting untuk mengetahui bagaimana efektivitas proses implementasi Prinsip-Prinsip Panduan dimaknai oleh ketiga elemen tata kelola polisentrik dalam memaknai relasi bisnis dan HAM. Dengan demikian diharapkan dapat ditelisik pengaruh timbal balik antara aktivitas perusahaan dan kebijakan, ekspektasi sosial, pengembangan hukum baik yang bersifat *mandatory* maupun *voluntary*, dan kerangka kerja normatif lainnya. Dalam konteks ini, masalah-masalah yang dapat dianalisis lebih jauh juga mencakup pemulihan non-yudisial dan pemulihan tingkat operasional berdasarkan perspektif HAM.[72] Lebih lanjut, pendekatan dari bawah (*bottom up*) penting untuk diangkat untuk melihat bagaimana klaim yang diajukan oleh individu atau komunitas lokal yang terkena dampak aktivitas perusahaan yang mencari ganti rugi melalui mekanisme pengaduan yang ada. Pendekatan ini sesuai dengan Prinsip-Prinsip Panduan PBB yakni: keharusan dalam mengambil langkah-langkah yang tepat untuk memastikan (melalui peradilan, administrasi, legislatif atau cara lain yang sesuai) bahwa para korban memiliki akses ke pemulihan efektif untuk HAM yang terkait dengan bisnis.[73]

1.4.2. Metode Penelitian Empirik (Kualitatif)

Berdasarkan karakteristik dari hukum kebiasaan internasional tersebut di atas, maka *desk study* (tinjauan pustaka) mengenai konsep bisnis dan HAM akan memandu wawancara, membantu menentukan

[72] Karin Buhmann, Björn Fasterling dan Aurora Voiculescu, *op.cit.,* hlm. 324-327.
[73] Ba ak Ba layan, *op.cit*, hlm. 374.

personil perusahaan, dan pemangku kepentingan yang akan diprioritaskan sebagai informan (narasumber) yang akan diwawancarai. Hasil wawancara dari narasumber akan memberikan gambaran umum tentang pemegang HAM yang cenderung rentan terhadap risiko HAM yang diakibatkan oleh implementasi politik pembangunan. Metode empirik ini tidak hanya untuk memvalidasi, membatalkan, atau memperluas temuan *desk study*. Metode ini, juga untuk mengidentifikasi kesenjangan informasi dan data yang telah terdokumentasi, khususnya menelisik kesenjangan pelaksanaan kewajiban negara untuk melindungi HAM dan tanggung jawab korporasi untuk menghormati HAM.[74]

Informasi dan data tersebut selanjutnya dianalisis untuk menelisik lebih jauh komitmen negara dalam mendorong korporasi menghormati HAM dan memberdayakan warga negara khususnya masyarakat yang terdampak, dan yang mengklaim hak-haknya melalui mekanisme pemulihan. Informasi dan data tersebut dipergunakan sebagai instrumen untuk melakukan penafsiran terhadap Prinsip-Prinsip Panduan PBB yang memiliki karakteristik khusus sebagai norma hukum kebiasaan internasional, utamanya komitmen politik pemerintah dalam mengimplementasikan norma bisnis dan HAM.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara terhadap pihak-pihak terkait, meliputi Masyarakat lokal, Kementerian Pariwisata, Kantor Wilayah Kemenkumham, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Dinas Lingkungan Hidup, Badan Otorita, pelaku usaha pariwisata, perusahaan pengelola objek Pariwisata, Akademisi, serta jaringan Lembaga Swadaya Masyarakat di daerah. Wawancara tersebut ELSAM lakukan sepanjang Oktober s.d Desember 2019, baik wawancara secara langsung, elaborasi para narasumber dan peserta saat kelompok diskusi terfokus dilaksanakan, ataupun dalam kunjungan lapangan. ELSAM merekam hasil dari tiap-tiap diskusi kelompok terfokus, dialog multi-pihak serta wawancara saat kunjungan lapangan di 4 daerah dengan membuat transkipsinya untuk menemukan poin-poin penting. Melengkapi temuan lapangan, kami juga melakukan *desk study* yang bersumber dari berbagai literatur yang telah dipublikasi. Selanjutnya data

[74] Kendyl Salcito dan Mark Wielga, "Corporate Human Rights Risk Assessment: Aligning what is Measured and Managed" dalam *Nordic Journal of Human Rights* , Volume 36, No. 4 (2018), hlm. 421.

tersebut dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dilakukan untuk mengidentifikasi dan memahami fenomena sosial dari para aktor yang terlibat dan memiliki perhatian terkait isu HAM dalam konteks pariwisata. Pendekatan ini diharapkan dapat menangkap kedalaman pelanggaran HAM yang dialami oleh masyarakat yang terdampak, serta melihat dampak hukum HAM terhadap pemangku kewajiban dan pemegang HAM.[75] Lebih jauh, pendekatan kualitatif dipilih oleh karena penelitian ini hendak menelisik lebih jauh politik pembangunan destinasi Bali Baru. Penggunaan penelitian kualitatif menurut Jill Belsky berperan untuk mengungkap dan menjelaskan dimensi politik dan ketegangan pariwisata. Di antara banyak instrumen penelitian kualitatif, observasi partisipan dan wawancara mendalam dapat membantu mengembangkan perspektif holistik pada konteks dan dinamika politik pariwisata. Mengingat kebaruan pariwisata alternatif, metode kualitatif juga dapat membantu untuk melihat dimensi HAM dan lingkungan.

1.4.3. Area Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada dampak pariwisata terhadap masyarakat setempat, khususnya masyarakat yang berada pada keempat destinasi berikut:

1. Dua destinasi **super prioritas**, yaitu Danau Toba dan Borobudur;
2. Dua destinasi **prioritas**, yaitu Tanjung Kelayang dan Bromo-Semeru-Tengger.

Pilihan keempat lokasi penelitian dilandasi pertimbangan seperti terlihat melalui tabel di bawah ini:

[75] Rhona Smith dan Lorna Smith, *Qualitative Methods*, dalam Lee McConnell dan Rhona Smith, *Research Methods in Human Rights* (London: Routledge, 2018), hlm. 71.

Tabel 1.1 Alasan Pemilihan Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian	Alasan Pilihan Lokasi Penelitian
Danau Toba	1. Destinasi super prioritas 2. Keterlibatan Bank Dunia dalam pembiayaan infrastruktur 3. Keberadaan Badan Otorita yang memiliki kewenangan koordinasi dan otoritatif 4. Danau vulkanik yang akan ditetapkan menjadi salah satu UNESCO Global Geopark (UGG).
Borobodur	1. Destinasi super prioritas 2. Keterlibatan Bank Dunia dalam pembiayaan infrastruktur 3. Keberadaan Badan Otorita yang memiliki kewenangan koordinasi dan otoritatif 4. Candi borobudur adalah warisan dunia yang dibangun sebagai tempat suci bagi agama Budha dan sekaligus tempat ziarah
Tanjung Kelayang	1. Kawasan strategis pariwisata nasional (prioritas) dengan pengelolaan kawasan ekonomi khusus 2. Karakteristik wisata kepulauan yang memiliki keragaman geosite (*geodiversity*) dengan irisan kepentingan pertambangan
Bromo Tengger Semeru	1. Kawasan konservasi yang ditandai dengan keberadaan Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (BTNBTS) 2. Eksistensi masyarakat adat Tengger yang beragama Hindu sebagai kelompok minoritas

Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Pilihan fokus penelitian pada dampak pariwisata disandarkan pada pandangan Lynda-ann Blanchard dan Freya Higgins-Desbiolles yang membagi 3 (tiga) aspek analisis dalam melihat adanya irisan antara pariwisata dan HAM. Ketiga aspek analisis tersebut adalah sisi penawaran, sisi permintaan dan dampak pariwisata. Dalam membahas sisi penawaran pariwisata fokus ditujukan pada bisnis yang menyediakan produk dan layanan kepada wisatawan. Dalam membahas sisi permintaan (*demand-side*), fokus diarahkan pada motivasi wisatawan untuk melakukan perjalanan wisata, serta produk dan pengalaman yang mereka dapati. Dalam hal dampak pariwisata

(*tourism impacts*), fokus lebih diarahkan pada dampak langsung dan tidak langsung yang mungkin bersifat ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan. [76]

Lebih lanjut, dampak pariwisata pada keempat destinasi tersebut dapat dipergunakan sebagai studi kasus pada tingkat mikro untuk menggali pengalaman masyarakat yang terdampak pembangunan destinasi wisata.[77] Analisis pada tingkat mikro ini diharapkan dapat memperkuat dan melengkapi analisis pada tingkat makro tentang dinamika politik-pariwisata Bali Baru yang cenderung mengarah pada *mass tourism* sehingga berpotensi menguntungkan korporasi *(corporatised tourism)* dan berdampak pada HAM dan lingkungan *(overtourism)*. Namun demikian, mengingat pariwisata adalah aktivitas yang bersifat multidimensi dengan karakteristik rantai pasok yang kompleks dan memiliki banyak perspektif, tentu saja dampak pariwisata pada keempat destinasi Bali Baru jauh lebih luas dari yang tercakup dalam penelitian ini. Selain itu, dampak yang terungkap mungkin juga tidak terjadi untuk semua wilayah pembangunan keempat destinasi tersebut yang memiliki cakupan geografis yang luas. Dengan demikian, gambaran dampak HAM dan lingkungan yang tergambarkan dalam penelitian ini memiliki keterbatasan sesuai dengan data primer selama kunjungan lapangan serta wawancara di wilayah studi.

1.5. KERANGKA KONSEPTUAL PENELITIAN

1.5.1. Pariwisata Berkeadilan

Penelitian ini berpijak pada konsep pariwisata yang berkeadilan (*justice tourisme*).Seiring dengan isu pembangunan berkelanjutan, tata kelola pariwisata dituntut untuk melakukan transformasi tata kelola dari pariwisata massal menuju ke pariwisata alternatif dan pariwisata yang berbasis keadilan. Berbeda dengan pariwisata yang bersifat massal, pariwisata yang keadilan merupakan tata kelola baru pariwisata yang bertujuan memecahkan masalah pelanggaran HAM, ketidaksetaraan

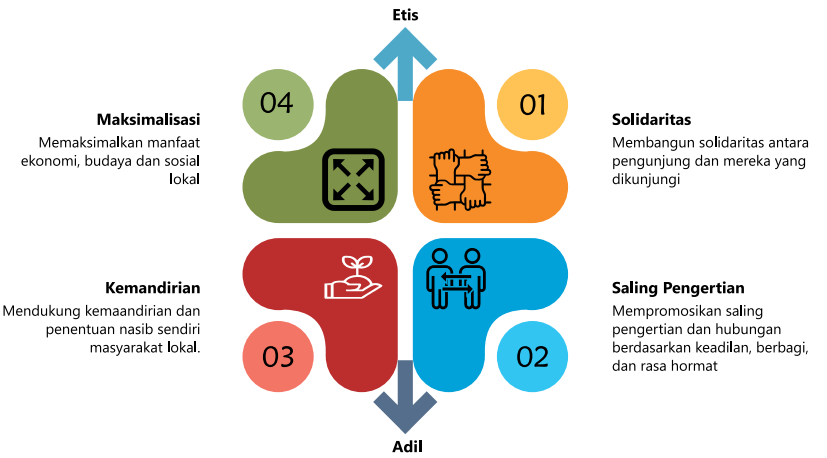
[76] Lynda-ann Blanchard dan Freya Higgins-Desbiolles, *Introduction Peace Matters, Tourism Matters*, dalam Lynda-ann Blanchard dan Freya Higgins-Desbiolles (*eds.*), *Peace Through Tourism: Promoting Human Security through International Citizenship,* (Oxon: Routledge, 2013), hlm. 1.

[77] Freya Higgins-Desbiolles (2006), *op.cit.*, hlm. 2.

gender, dan kerusakan ekologis yang melibatkan pemerintah (negara), korporasi, dan masyarakat sipil. Lebih lanjut, pendekatan alternatif yang paling kondusif menghormati HAM dan prinsip keadilan ekologis adalah pariwisata yang berkeadilan. Pariwisata yang berkeadilan adalah sebuah proses yang mempromosikan bentuk perjalanan yang adil antara anggota masyarakat yang berbeda. Pariwisata alternatif ini bertujuan untuk mencapai saling pengertian, solidaritas dan kesetaraan di antara para pihak, baik yang mengunjungi maupun yang dikunjungi. Menurut R. Scheyvens, pariwisata berkeadilan dapat dinarasikan dengan 2 (dua) pilar etik dan adil yang mengandung elemen-elemen sebagai berikut:[78]

1. Membangun solidaritas antara pengunjung dan yang dikunjungi;
2. Mempromosikan saling pengertian dan hubungan berdasarkan keadilan, berbagi, dan rasa hormat;
3. Mendukung swasembada dan penentuan nasib sendiri masyarakat lokal;
4. Memaksimalkan manfaat ekonomi, budaya dan sosial lokal.

Gambar 1.1. Matrix Elemen-Elemen Pariwisata Berkeadilan



Sumber: Hasil Olahan Penulis berdasarkan R. Scheyvens dalam Freya Higgins Desbiolles (2006)

[78] Freya Higgins Desbiolles, *op.cit.*, hlm. 336

Apabila melihat dari dimensi historis, pariwisata cenderung belum menjadi pengalaman positif bagi semua pihak yang terlibat dalam proses pembangunan, atau memperlakukan semua pemangku kepentingan secara setara. Sementara itu, perusahaan seringkali mendapat manfaat yang lebih besar dari pengembangan pariwisata dibandingkan dengan masyarakat yang sering menanggung beban pembangunan tanpa imbalan yang memadai. Padahal, masyarakat lokal sering berada pada garis depan dalam hal penyediaan layanan, namun berada di baris terakhir dalam hal mendapatkan manfaat dari pembangunan. Dengan kata lain, masyarakat sering dipandang oleh pengembang pariwisata sebagai sumber daya yang bisa dieksploitasi, atau semata-mata sebagai hambatan yang harus diatasi untuk menerapkan strategi pembangunan.[79]

1.5.2. Pendekatan HAM, Kesetaraan Gender, Agensi, dan Interseksionalitas

Selanjutnya, pariwisata yang berkeadilan dikerangkai dengan pendekatan HAM untuk mengenali dan mengatasi berbagai dampak HAM, dampak lingkungan, dan masalah lain yang terkait dengan pariwisata. Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengenai Bisnis dan Hak Asasi Manusia dapat menjadi instrumen yang dipergunakan untuk mengoperasionalkan pendekatan berbasis HAM guna menganalisis dampak pariwisata terhadap HAM, lingkungan dan ketimpangan gender. Industri pariwisata berpotensi menawarkan peluang bagi kondisi ekonomi, sosial dan politik perempuan. Namun, pada saat yang sama, industri ini memiliki kekuatan melanggengkan penindasan dan ketidaksetaraan, menopang praktik eksploitatif, menjadikan perempuan sebagai bagian dari 'paket pariwisata' dan menguatkan patriarkhi.[80] Pada titik ini, untuk mengatasi ketidakadilan gender dalam sektor pariwisata, diperlukan upaya transformasi sosial melalui pemberdayaan perempuan. Menurut Stroma Cole paling tidak terdapat 3 (tiga) elemen pemberdayaan perempuan, yaitu:[81]

1. Elemen agensi, yakni kemampuan untuk membuat sesuatu terjadi, dan kapasitas untuk memulai tindakan;

---

79 Donald G. Reid, *op.cit.*, hlm. 4-5

80 Annette Pritchard, *et.al., Tourism and Gender :Embodiment, Sensuality and Experience* (Oxfordshire: CAB International, 2007), hlm. 9

81 *Ibid.*

2. Elemen otonomi yang berkenaan dengan kemampuan untuk membuat pilihan, mengatur diri sendiri, memutuskan untuk diri sendiri, dan dapat memiliki peran dalam kehidupan publik;
3. Elemen otoritas untuk dihormati, didengarkan dan diperhatikan.

Lebih lanjut, pendekatan interseksionalitas (*intersectionality*) penting untuk diadopsi guna menelisik dampak gender dalam pariwisata. Pendekatan ini adalah instrumen untuk membantu mengeksplorasi efek dinamis dari perbedaan dengan lebih dari satu dimensi di berbagai konteks. Sebagaimana dicontohkan oleh Stroma Cole, pendekatan interseksionalitas dilakukan untuk menginvestigasi sumber daya air yang terdampak pengembangan pariwisata. Pendekatan ini dapat mengidentifikasi kerugian yang dialami oleh anggota masyarakat yang tidak dominan, misalnya, masyarakat adat, orang dengan disabilitas, perempuan dan anak-anak,[82] Dalam konteks tersebut, paling tidak terdapat 2 (dua) cara untuk memahami ketidakadilan yang relevan dengan pariwisata (*injustice that are relevant to tourism*) yang keduanya dapat ditemukan beroperasi bersama dalam berbagai kasus. *Pertama*, melibatkan bentuk-bentuk pariwisata yang tidak dapat disangkal eksploitatif. Misalnya wisata seks dan wisata seks anak, wisata medis transplantasi organ, wisata kemiskinan dan wisata budaya, seperti mencemarkan ritual yang sakral. *Kedua,* melibatkan bentuk-bentuk pariwisata yang menghancurkan tempat-tempat yang merupakan wilayah tempat masyarakat bertempat tinggal, bekerja dan bermain. Aspek ini juga berkaitan dengan keadilan lingkungan (*environmental justice*) karena melibatkan perampasan HAM masyarakat setempat di tempat-tempat pengembangan destinasi pariwisata.[83]

---

[82] *Intersectionality* diambil dari kerangka kritis terhadap ras dari perspektif feminis. Pendekatan ini mengakui adanya perbedaan antarkelompok di antara anggota kelompok yang dianggap homogen yang melampaui asumsi positivis mereka tentang universalitas dan generalisasi. Istilah *intersectionality* pertama kali diperkenalkan oleh aktivis dan pengacara hak-hak kulit hitam Kimberlé Crenshaw pada tahun 1989, ketika berbicara tentang marginalisasi perempuan kulit hitam di Amerika Serikat. Sejak itu, intersectionality telah berkembang menjadi paradigma analitis kritis untuk mengeksplorasi hubungan beragam segi antara kelompok dan struktur sosial. Lihat, Shelagh Mooney, "Illuminating Intersectionality For Tourism Researchers"*, Annals of Tourism Research* (2018), hlm. 1-4.

[83] Freya Higgins-Desbiolles, Kyle Powys Whyte, dan Deirdre Tedmanson, *Tourism and Environmental Justice*, dalam Keri Schwab dan Daniel Dustin (*eds.*), *Just Leisure: Things That We Believe In*, (Sagamore Publishing LLC, 2013), hlm. 91-92.

1.5.3. Pariwisata Alternatif dan Wawasan HAM

Pariwisata yang berkeadilan merupakan salah satu bentuk pemaknaan alternatif pembangunan sektor pariwisata. M. F. Lanfant dan N. H. H. Graburn mempromosikan pariwisata yang berkeadilan sebagai tatanan pariwisata baru. Sementara itu, A. Holden memaknai pariwisata yang berkeadilan sebagai suatu proses yang mempromosikan bentuk perjalanan yang adil antara anggota masyarakat yang berbeda. Pendekatan pariwisata ini berusaha untuk mencapai saling pengertian, solidaritas dan kesetaraan.[84] Lebih jauh Holden berpendapat bahwa pendekatan bisnis pariwisata dengan doktrin *laissez-faire* adalah masa lalu. Oleh karena itu, bisnis pariwisata yang berdampak buruk terhadap HAM dapat diubah seperti halnya sektor lain.

Upaya mengidentifikasi dan mengelola risiko dampak HAM dapat dilakukan melalui proses uji tuntas HAM yang kini menjadi instrumen penting untuk mengubah perilaku korporasi yang bergerak pada sektor pariwisata. Uji tuntas memungkinkan bisnis untuk mengetahui dan menunjukkan bahwa mereka bekerja untuk menghormati HAM dan menjadi transparan.[85] Dengan demikian, pariwisata alternatif berwawasan HAM dapat digambarkan sebagai bentuk pariwisata yang konsisten dengan nilai-nilai alam, sosial, dan masyarakat sehingga memungkinkan tuan rumah dan tamu untuk menikmati interaksi yang positif dan bermanfaat dalam konteks pengalaman bersama.[86] Donald Macleod mengemukakan sejumlah prinsip untuk memberikan definisi yang lebih baik tentang pariwisata alternatif sebagai berikut:[87]

1. Pengembangan pariwisata harus didasarkan pada dialog dengan penduduk setempat yang harus diberitahu tentang dampaknya;
2. Pengembangan pariwisata harus ramah lingkungan dan menghubungkan rasa hormat dengan budaya lokal dan tradisi agama;

---

84 Freya Higgins Desbiolles, *International Solidarity Movement: A Case Study in Volunteer Tourism for Justice*, (Annals of Leisure Research, 2011), hlm. 336.

85 Tourism Concern dan IHRB, *Frameworks for Change The Tourism Industry and Human Rights: Meeting Summary Report,* (2012).

86 Eirini Triarchi and Kostas Karamanis, *op.cit*, hlm. 10.

87 *Ibid*.

3. Pengembangan skala pariwisata harus disesuaikan dengan kapasitas daerah setempat untuk mengatasinya, dan diukur dari segi estetika dan ekologis;

Lebih lanjut, menurut Brent Lovelock and Kirsten M. Lovelock, berbagai jenis pariwisata alternatif dapat menjadi solusi untuk masalah pariwisata massal, yang juga berpotensi mengatasi persoalan HAM, lingkungan, dan ketimpangan gender. Jenis-jenis tersebut termasuk:[88]

1. Pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism*);
2. Ekowisata (*ecotourism*);
3. Pariwisata hijau (*green tourism*);
4. Pariwisata lunak *(soft tourism);*
5. Pariwisata yang bertanggung jawab (*responsible tourism*);
6. Pariwisata yang adil (*just tourism*);
7. Pariwisata berkeadilan (*justice tourism*);
8. Pariwisata yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor tourism*);
9. Pariwisata baru (*new tourism*);
10. Pariwisata relawan (*voluntourism*);
11. Pariwisata perdagangan yang adil (*fair trade tourism*).

1.5.4. Mengatasi Overtourism melalui Pariwisata Alternatif dan Prinsip-Prinsip Panduan PBB

Berbekal keyakinan bahwa terdapat solusi/alternatif terhadap pariwisata massal, maka masalah *overtourism* hanya dapat diselesaikan dengan bekerja bersama dan berusaha untuk mengembangkan tujuan pariwisata berkelanjutan, sehingga menyeimbangkan hak untuk melakukan perjalanan dan hak untuk hidup, khususnya masyarakat yang terdampak pembangunan destinasi.[89] Pada titik ini, penting untuk mendorong pariwisata yang berlandaskan pada moralitas (*moralisation of tourism*) yang berpijak pada 2 (dua) gagasan yang saling menguatkan. *Pertama, mass tourism* dianggap berkontribusi terhadap kerusakan terhadap lingkungan dan budaya yang terpapar akibat aktivitas wisata. *Kedua,* pariwisata yang dilandasi moralitas ini dianggap lebih baik

[88] *Ibid.*
[89] *Ibid.*, hlm. 12.

bagi wisatawan karena mendorong rasa hormat terhadap cara hidup kelompok lain dan memberikan refleksi kritis bagi wisatawan yang dibangun berdasarkan cara hidup kelompok tersebut.[90]

Wisata alternatif (*alternative tourism*) kemudian diusulkan sebagai tanggapan yang dapat memberikan solusi terhadap dampak dari ekonomi, ekologis, dan sosial yang menyertai *mass tourism.* Menurut Jim Butcher, terdapat sejumlah istilah yang telah diterapkan oleh akademisi untuk pariwisata yang lebih bermoral ini seperti pariwisata etis (*ethical tourism*), pariwisata alternatif (*alternative tourism*), ekowisata (*ecotourism*) dan pariwisata yang bertanggung jawab (*responsible tourism*).[91] Sedangkan, Freya Higgins-Desbiolles mengidentifikasi gerakan pariwisata alternatif yang kompleks dan beragam seperti ekowisata, pariwisata yang keberlanjutan dan perdagangan adil (*sustainability, fair trade in tourism*), pariwisata yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor tourism*), pariwisata berbasis masyarakat (*community-based tourism*), perdamaian melalui pariwisata (*peace through tourism*), pariwisata berbasis kerelawanan (*volunteer tourism)* dan pariwisata yang berkeadilan (*justice tourism*). Pada saat yang sama, fenomena gerakan pariwisata alternatif ini juga merupakan upaya menuju globalisasi alternatif (*alternative globalization*).[92]

Prinsip-Prinsip Panduan PBB kemudiandikonstruksikan sebagai respon terhadap proses globalisasi yang meliputi ruang lingkup geografis, kegiatan, kekuatan, dan sumber daya keuangan sektor swasta, terutama bisnis multinasional. Prinsip-Prinsip Panduan PBB diniatkan sebagai upaya untuk memberikan klarifikasi tentang peran dan tanggung jawab entitas sektor swasta *vis-à-vis* Negara sehubungan dengan HAM, serta peran keduanya dalam memastikan akses ganti rugi bagi mereka yang hak-haknya dilanggar.[93] John Ruggie menyatakan bahwa globalisasi ekonomi selama beberapa dekade terakhir telah disertai dengan kesenjangan tata kelola (*governance gap*) dan ketidakselarasan kelembagaan (*institutional misalignment*) antara

---

90 Jim Butcher, *The Moralisation of Tourism Sun, Sand . . . and Saving the World?* (London: Routledge, 2003), hlm. 7.

91 *Ibid.*

92 Freya Higgins-Desbiolles, *op. cit.*, hlm. 196

93 Tourism Concern dan IHRB, *Frameworks for Change The Tourism Industry and Human Rights,* 2012, hlm. 5

pengaruh pelaku bisnis dan tingkat akuntabilitas mereka. Prinsip-Prinsip Panduan PBB dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mendorong pariwisata berkelanjutan dengan masyarakat setempat untuk menikmati sebagian dari hasil pariwisata, berpartisipasi dalam peluang yang ditawarkan, dan tidak menderita dampak buruk HAM. Pendekatan berbasis hak semestinya harus menjadi pijakan dalam mengembangkan bisnis yang keberlanjutan, mempromosikan sosial, keberlanjutan sosial, ekonomi, dan lingkungan dari tujuan wisata. [94]

Penerapan Prinsip-Prinsip Panduan PBB sangat relevan ketika Pemerintahan Presiden Joko Widodo menetapkan 10 Bali Baru agar pembangunan kesepuluh destinasi tersebut tetap berada pada koridor norma dan standar HAM, termasuk keadilan gender dan prinsip-prinsip keadilan ekologis. Prinsip-Prinsip Panduan PBB dapat dijadikan modalitas untuk membangun pariwisata bertanggung jawab dan berkeadilan guna menangani masalah-masalah HAM dan menyarankan berbagai tanggapan yang dapat diadopsi oleh industri (korporasi) untuk meningkatkan perhormatan industri pariwisata terhadap HAM, keadilan gender dan keadilan ekologis.

1.6. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini mencoba untuk memberikan analisis terhadap politik (kebijakan) pariwisata yang berdampak pada HAM dan lingkungan, khususnya pembangunan pada 4 (empat) destinasi Bali Baru. Alur sistematika penelitian ini dapat diuraikan secara ringkas sebagai berikut.

Bab satu, Dimensi-Dimensi Hak Asasi Manusia dalam Politik Pariwisata di Indonesia: Mengapa Penting Dipersoalkan? mencoba untuk memberikan pendasaran rasionalitas mengapa penelitian ini penting untuk dilakukan. Bab ini berisikan latarbelakang masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, kerangka konseptual penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab dua, Dinamika Isu Hak Asasi Manusia dan Bisnis dalam Politik Pembangunan Sektor Pariwisata dan Tata Kelola Pariwisata: Di mana Persinggungannya? merupakan pendasaran teoritik yang

[94] *Ibid*., hlm. 9

akan dijadikan sebagai instrumen analisis penelitian. Bab ini diawali dengan uraian mengenai adanya evolusi paradigma pendekatan pembangunan pariwisata dari pariwisata massal menuju paradigma parawisata yang berkeadilan dengan beragam pendekatan. Kemudian, bab ini dilanjutkan dengan menilik evolusi pendekatan pembangunan pariwisata dengan perspektif HAM, mengingat sektor pariwisata memiliki dampak terhadap HAM dan lingkungan. Bab ini diakhiri dengan uraian mengenai bagaimana perspektif bisnis dan HAM telah berkontribusi dalam mendinamisasi pergulatan teoritik relevansi HAM untuk melihat dampak HAM terkait dengan semua aktivitas bisnis, termasuk bisnis pariwisata. Perspektif HAM menjadi penting menjadi instrumen analisis karena ada perbedaan dampak HAM yang berbeda dari aktivitas pariwisata yang memiliki rantai pasok yang kompleks dan berbeda dengan sektor lain.

Bab tiga, Politik Infrastruktur Pariwisata Massal dan Implikasinya terhadap Hak Asasi Manusia dan Lingkungan: Sejauhmana Dampaknya ? menggambarkan temuan-temuan dalam penelitian ini. Bab ini hendak melihat arah kebijakan (politik) nasional dalam pembangunan pariwisata, khususnya pada destinasi Bali Baru. Gambaran kebijakan ini dilengkapi dengan bagaimana kebijakan tersebut dioperasionalisasi melalui kelembagaan yang diniatkan untuk memperkuat implementasi dari kebijakan yang telah digulirkan. Selanjutnya, bab ini juga mengangkat bagaimana dampak kebijakan nasional berdampak pada kewenangan pemerintah daerah yang juga memiliki kepentingan yang sama terhadap sektor pariwisata. Kemudian, bab ini memberikan gambaran bagaimana kebijakan tersebut berdampak pada HAM dan lingkungan yang dirasakan oleh masyarakat yang *locus* hidupnya berada pada dan sekitar destinasi. Bab ini juga mengangkat perlawanan yang dilakukan oleh perempuan adat sebagai manifestasi klaim hak atas pelanggaran yang diakibatkan oleh pembangunan destinasi Bali Baru. Hal ini tidak terlepas dari adanya perbedaan dampak yang dirasakan oleh perempuan adat karena peran yang disematkan secara budaya. Oleh karena mengemban peran budaya tersebut, perlawanan terpaksa dilakukan untuk memperjuangkan wilayah ulayat sebagai ruang kehidupan mereka.

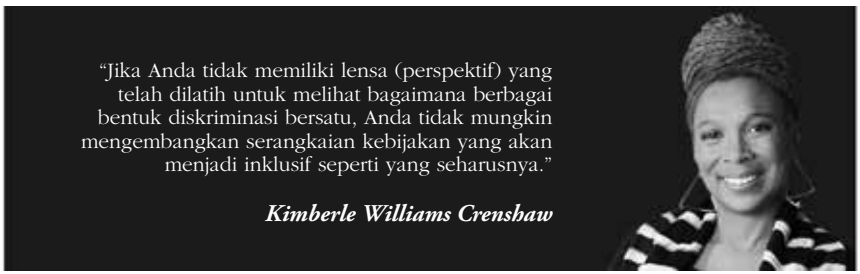
Bab keempat, Politik Pariwisata Destinasi Bali Baru Mimikri Tatanan Global Pariwisata dan Implikasi terhadap Kehidupan, Kemanusiaan, dan Keberlanjutan Ekologi: Apakah Ada Pendekatan Politik Pariwisata Alternatif?, berisikan analisis tentang korelasi dan kausalitas antara kebijakan (politik) pariwisata destinasi Bali Baru yang merupakan manifestasi dari tatanan global pariwisata dan dampak HAM dan lingkungan yang ditimbulkannya. Bab ini menjelaskan bagaimana semestinya politik (kebijakan) pariwisata yang diterapkan dalam pembangunan destinasi Bali Baru menjadi bagian dari kewajiban negara untuk melindungi HAM dan lingkungan. Apalagi ketika ternyata ditemukan bahwa pilihan kebijakan pembangunan pariwisata yang ada lebih mengedepankan peran dominan korporasi. Pada titik ini pula, berdasarkan perspektif bisnis dan HAM negara dibebani kewajiban memberikan perlindungan bagi setiap warga negara yang terdampak aktivitas bisnis melalui kerangka hukum dan kebijakan. Berdasarkan perspektif ini pula korporasi juga harus menghormati HAM sebagaimana telah diatur melalui Prinsip-Prinsip Panduan PBB. Prinsip-Prinsip Panduan PBB merupakan norma hukum lunak baru yang memiliki tempat tersendiri dalam tatanan hukum internasional karena didasarkan pada hasil konsensus negara-negara melalui forum Dewan HAM PBB. Meskipun lebih memiliki dimensi politik, namun dalam praktiknya instrumen ini memiliki implikasi hukum karena telah menginisiasi pembentukan undang-undang baru di beberapa negara dan mewarnai penguatan instrumen regional untuk merespons isu bisnis dan HAM, termasuk instrumen berbasis pasar. Instrumen ini kemudian mendistribusikan pemajuan HAM kepada korporasi dengan cara mengembangkan mekanisme uji tuntas HAM dan membuka akses pemulihan yang masyarakat terdampak. Bab ini, selanjutnya menguraikan penerapan tanggung jawab korporasi yang bergerak pada sektor pariwisata untuk mengemban tanggung jawab ini melalui uji tuntas HAM, termasuk akses pemulihan bagi masyarakat terdampak. Kemudian bab ini juga menguraikan peran penting organisasi masyarakat sipil dalam menerapkan Prinsip-Prinsip Panduan PBB, khususnya penerapan pilar pemulihan. Perspektif tatanan polisentrik, yang menurut John Ruggie sebagai prasyarat mendasar penerapan

Prinsip-Prinsip Panduan PBB, menjadi perspektif dalam melihat peran organisasi masyarakat sipil dalam memfasilitasi masyarakat terdampak dalam mengakses pemulihan.

Bab kelima, Penutup, berisikan simpulan hasil penelitian dan rekomendasi penelitian. Rekomendasi penelitian terbagi menjadi 2 (dua), yaitu rekomendasi umum dan rekomendasi khusus. Rekomendasi umum berisikan rekomendasi yang lebih bersifat makro, sementara rekomendasi khusus dibangun berdasarkan konteks pelanggaran HAM yang teridentifikasi sesuai dengan destinasi yang menjadi wilayah penelitian.

B A B 2

Dinamika Isu Hak Asasi Manusia dan Bisnis dalam Politik Pembangunan Sektor Pariwisata dan Tata Kelola Pariwisata: Di mana Persinggungannya?



2.1. EVOLUSI PARADIGMA PEMBANGUNAN SEKTOR PARIWISATA: PENDASARAN TEORITIK

Pariwisata adalah suatu kegiatan yang mencakup aspek ekonomi, fisik, sosial, psikologis, budaya dan politik. Keseluruhan aspek ini kemudian mempengaruhi dan dipengaruhi oleh lingkungan. Pariwisata yang kita kenal hari ini pada dasarnya adalah produk sampingan dari budaya Barat yang didorong oleh kekuatan globalisasi dan kapitalisme.[1] Pariwisata menjadi industri utama di abad ke-19

[1] Thomas Cook, arsitek pariwisata modern, mengantar era kereta api dari tahun 1840 dan seterusnya yang menghubungkan pusat industri perkotaan di Inggris. Thomas Cook mengatur kunjungan ke *Great Exhibition,* pada 1851 di London, yang menghadirkan sekitar 6 juta pengunjung berpartisipasi. Selain prestasi luar biasa lainnya, Thomas Cook menghubungkan resor pantai yang muncul pada akhir abad ke-18. Peran Thomas Cook menyebabkan lahirnya pariwisata massal (*mass tourism*). Pariwisata mendapat dorongan ketika pekerja industri mulai menerima bantuan keuangan dan membayar liburan di bawah program Front Populaire di Perancis. Setelah industrialisasi, orang-orang memiliki pendapatan yang cukup dan waktu fleksibel untuk mulai bepergian. Kelas menengah Barat yang cukup besar ini telah menjadi konsumen terbesar pariwisata. Kecenderungan serupa dapat dilihat di Dunia Ketiga, yang ditandai dengan kemunculan wisatawan kelas menengah baru membentuk pasar pariwisata terbesar. Sedangkan untuk kelas bawah, pariwisata sosial dikembangkan dalam konteks pariwisata domestik. Lihat, Tej Vir Singh,

dan ke-20 bersamaan dengan layanan jet penumpang pertama yang diluncurkan pada tahun 1958 dan menjadi awal pariwisata massal modern (*modern mass tourism*). Tidak puas dengan apa yang telah ditemukan di alam dan budaya, pelaku industri pariwisata kemudian mencari cara-cara baru untuk memuaskan kesenangan para wisatawan. Pelaku industri pariwisata mendirikan pondok-pondok bawah laut, membangun hotel-hotel di puncak gunung-gunung tinggi, mencapai Antartika, melakukan tur darat dan kapal pesiar di Kutub Utara, dan sebagainya. Bahkan wisata tidak lagi mengenal batas langit, pariwisata antariksa telah muncul bersamaan dengan kunjungan Dennis Tito ke Stasiun Luar Angkasa Internasional pada tahun 2001. Meskipun berbiaya mahal, semakin banyak turis telah memesan perjalanan ke luar angkasa. Liburan ruang angkasa dengan tujuan ke bulan atau Mars kelak tidak lagi mengejutkan.[2]

2.1.1. Perspektif Mobilitas, Globalisasi, dan Pembangunan

Menggunakan perspektif mobilitas untuk memahami karakteristik pariwisata selain sebagai praktik sosial dan budaya, Adrian Franklin mengidentifikasi 2 (dua) era utama dari mobilitas pariwisata modern, Mobilitas I pada periode 1850–1960 dan Mobilitas II pada 1960-an sampai sekarang. Mobilitas I berkisar dari pertengahan abad ke-19 hingga 1950-an dan sebagian besar terpacu dengan adanya perluasan teknologi uap, khususnya perkeretaapian, yang bertepatan dengan konsolidasi dan elaborasi masyarakat modern yang berfokus secara nasional. Meskipun pada awalnya sebagian besar didanai dan diorganisir secara pribadi, konektivitas kereta api menjadi semakin diatur dan dikendalikan. Perluasan kereta api selama pada era Mobilitas I membangun hubungan strategis antara kawasan industri dan pusat pasar metropolitan, pertumbuhan keduanya seringkali secara bersamaan tergantung pada pertumbuhan konektivitas kereta api. Dari akhir abad kesembilan belas, perkeretaapian memulai gelombang investasi kedua dengan mengembangkan jalur cabang baru yang terhubung bersamaan dengan investasi dalam pengembangan pantai, gunung, kota atau

Introduction, dalam Tej Vir Singh, (*ed.*), *Critical Debates in Tourism,* (Bristol: Channel View Publications, 2012), hlm. 2-3.

[2] *Ibid*., hlm. 7.

resor.[3] Inisiatif pengembangan pariwisata massal modern yang diinisiasi oleh Thomas Cook memperlihatkan karakteristik penting dari industri pariwisata pada era 1841-1892:[4]

1. Kesenangan perjalanan dan ikatan sosial yang dibangun di antara pihak-pihak yang melakukan perjalanan menjadi objek dari pariwisata. Kedua elemen ini merupakan bagian penting dalam pemasaran dan definisi dari pariwisata;
2. Pariwisata menjadi lebih terlibat dalam penataan tempat bagi dunia modern seiring dengan peningkatan kebutuhan untuk merekonstruksi (wilayah, tempat, dan ekologi) kota dan desa;
3. Inisiatif pembukaan akses daerah terpencil untuk membangun koneksi transportasi dan koneksi dengan dunia di luar;
4. Peningkatan patroli dan inspeksi pada wilayah nasional baru. *Landmark,* dan lanskap bersejarah menjadi bisnis bagi banyak negara-negara baru dan mapan. Pada saat yang sama ditetapkan serangkaian hari libur nasional baru;
5. Penciptaan *branding* suatu negara, kota, dan kawasan untuk konsumsi pengunjung luar yang memicu kedatangan wisatawan secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi lokal dan nasional;
6. Pembangunan hotel, resor dan hub transportasi, dan beberapa jenis pemukiman wisata baru seperti spa, pantai, hutan, gunung, monumen bersejarah dan zona industri yang mengubah sifat dari banyak kota industri dengan memperkenalkan kehidupan sehari-hari yang lebih menyenangkan, yang lebih menyerupai liburan;

---

[3] Pola pengembangan ini pertama kali diinovasi oleh Thomas Cook melalui model bisnisnya dengan cara membuat rute ke daerah baru, membangun akses jalan menuju pedesaan, mengembangkan angkutan kereta api dengan kelas perjalanan yang lebih nyaman dan pembedaan kelas, serta pembangunan fasilitas lain. Perusahaan perjalanan Thomas Cook dapat melakukan perpindahan orang dan barang dari kereta api ke hotel dan berinovasi dengan menciptakan kartu kredit. Kemudian, pusat pariwisata didirikan pada suatu wilayah, termasuk hotel, peta jalan, pemandu wisata yang menceritakan adat istiadat setempat, dan situs serta sejarah yang belum pernah diidentifikasi sebelumnya. Dengan cara seperti ini, pariwisata menyebar hingga mencakup hampir setiap tempat dan lanskap. Ruang dan budaya diartikan dan diterjemahkan untuk konsumsi, kesenangan, dan inklusi para wisatawan dengan budaya lain. Lihat, Adrian Franklin, "Tourist Studies," dalamPeter Adey. *et.al*., *The Routledge Handbook of Mobilities* (Oxon: Routledge, 2014), hlm. 75-76.

[4] *Ibid*.

7. Semakin banyaknya libur umum berbayar serta subsidi silang antara kemudahan dan pertukaran budaya antara wisatawan yang berkunjung dan komunitas. Hal tersebut merupakan elemen penting dalam pembangunan yang oleh para sosiolog disebut sebagai masyarakat rekreasi (*leisure societies*).

Selama era Mobilitas I bentuk-bentuk pariwisata domestik berkembang secara eksponensial ketika perusahaan melakukan fasilitasi dan negara membuat ketentuan mengenai liburan, cuti berbayar, dan hari libur nasional. Perluasan cakupan pariwisata internasional selama masa ini juga tidak terlepas dari pengembangan kapal uap. Konsentrasi kekayaan besar-besaran di Eropa, Amerika Serikat, dan perluasan koloni turut memastikan perkembangan teknologi yang sangat cepat.[5]

Perang Dunia II mengakhiri atau membatasi perjalanan dan liburan, namun pasca Perang Dunia II pariwisata kembali dikembangkan dan diperluas. Mobilitas II sangat berbeda karena tiga alasan utama. *Pertama*, perjalanan dan pariwisata tidak lagi begitu dibatasi oleh batas-batas nasional dan regional atau diorganisir oleh selera konsumen untuk perjalanan dan liburan lokal atau domestik. *Kedua*, perjalanan melintasi Eropa Barat pascaperang menjadi lebih mudah dan lebih murah. Perjalanan itu sendiri menjadi lebih murah dan lebih fleksibel dengan munculnya kepemilikan massal mobil di tahun 1960-an dan perluasan perjalanan udara yang lebih murah melalui perusahaan paket wisata di tahun 1970-an, dan maskapai penerbangan berbiaya rendah dari tahun 1980-an dan 1990-an melalui de-regulasi industri penerbangan pada tahun 1997. *Ketiga,* era Mobilitas II tidak hanya mendemokratisasikan pariwisata internasional di Barat dan di tempat lain, namun mulai menjangkau hampir semua orang di dunia sebagai wisatawan dan setiap tempat dikonfigurasikan untuk konsumsi pariwisata.[6] Ruang dan tempat di berbagai belahan dunia menjadi tempat investasi dan kunjungan wisata, dan semakin banyak kemudahan pariwisata kosmopolitan

---

[5] *Ibid.*

[6] Pada era mobilitas II, pengetahuan wisata yang semakin mendalam tentang dunia mengakibatkan semakin sulitnya untuk menganggap budaya rumah sehari-hari sebagai berbeda dan terpisah karena terhubung dengan tempat-tempat lain. Pariwisata pada era ini dipicu oleh globalisasi yang menciptakan keharusan dan dorongan untuk pemahaman dan koneksi afektif dengan wilayah yang lebih luas, khususnya ketika kebebasan untuk bepergian sebagai wisatawan juga mencakup pekerjaan dan migrasi. Lihat, *ibid.*, hlm. 77-78

karena masyarakat lokal dapat bergabung dengan para wisatawan dalam konsumsi jasa dan produk budaya populer.[7]

Dalam konteks ini, pariwisata secara luas dianggap sebagai sarana untuk mencapai pembangunan di daerah destinasi. Kontribusinya terhadap pembangunan adalah alasan utama pariwisata dipromosikan di setiap area atau wilayah, baik negara industri atau kurang berkembang. Organisasi Pariwisata Dunia PBB (World Tourism Organization/ UNWTO) menekankan peran pariwisata melalui Deklarasi Manila tentang Pariwisata Dunia (*Manila Declaration on World Tourism*) sebagai berikut:

> Pariwisata dunia dapat berkontribusi pada pembentukan tatanan ekonomi internasional baru yang akan membantu menghilangkan kesenjangan ekonomi yang semakin lebar antara negara maju dan berkembang, dan memastikan percepatan pembangunan dan kemajuan ekonomi dan sosial, khususnya di negara-negara berkembang.

Fokus UNWTO terutama pada kontribusi pariwisata terhadap pembangunan di negara-negara yang kurang berkembang. Dalam konteks ini, pariwisata dipandang tidak hanya sebagai katalis pembangunan, namun juga pendorong perubahan politik-ekonomi. Pariwisata internasional dipandang sebagai sarana untuk mencapai pembangunan dan kemajuan ekonomi dan sosial serta redistribusi kekayaan. Potensi kontribusi pariwisata pada pembangunan di negara-negara industri modern juga diakui secara luas. Kemudian baru-baru ini pariwisata bersama dengan beberapa kegiatan lainnya, seperti jasa keuangan dan telekomunikasi, telah menjadi komponen utama dari strategi ekonomi. Secara khusus, pariwisata telah menjadi sarana yang disukai untuk mengatasi masalah sosial-ekonomi yang dihadapi daerah pedesaan dan pinggiran. Sementara banyak daerah perkotaan menjadikan pariwisata sebagai cara mengurangi masalah penurunan industri.[8]

---

7 *Ibid*.

8 Sebagian besar negara anggota Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) juga mengakui peran yang semakin penting dari sektor pariwisata. Di Eropa, misalnya, dukungan pemerintah kepada sektor pariwisata telah lama teridentifikas, dalam beberapa kasus sejak tahun 1920-an dan 1930-an sektor pariwisata mulai mendapatkan perhatian secara serius sebagai sektor penyumbang pertumbuahan ekonomi. Lihat, Richard Sharpley, *Tourism: A Vehicle for Development?* dalam Richard Sharpley dan David J. Telfer, (eds.),*Tourism and Development: Concepts and Issues,* (Bristol: Channel View Publications, 2015), hlm. 5-6

Oleh karena itu, pariwisata dapat didefinisikan[9] sebagai fenomena sosial dan memiliki sejumlah karakteristik yang dapat menentukan kontribusinya terhadap pembangunan seperti:[10]

1. Pariwisata biasanya dianggap sebagai kegiatan santai, umumnya terkait dengan pelarian jangka pendek dari rutinitas dan, secara implisit, melibatkan kebebasan dari beban pekerjaan, baik berbayar maupun tidak;
2. Pariwisata bermotif sosial karena sifat konsumsi pariwisata dipengaruhi oleh latar belakang sosial budaya wisatawan;
3. Pariwisata didukung oleh industri yang beragam, terfragmentasi dan multi-sektoral. Ini adalah struktur dan karakteristik penentu pembangunan pariwisata;
4. Pariwisata sebagian besar bergantung pada atribut fisik, sosial dan budaya dari destinasi tujuan. Pada saat yang sama, pariwisata juga merupakan fenomena ekologis karena pariwisata tidak hanya membutuhkan lingkungan yang menarik dan berbeda, namun juga berinteraksi dan berdampak terhadap lingkungan.

Pariwisata dapat menjadi perhatian utama dari bisnis seperti misalnya maskapai penerbangan, jalur pelayaran, jaringan hotel, operator tur. Pariwisata juga dapat menjadi alternatif dan aktivitas sekunder yang dirancang untuk memastikan bahwa kepentingan bisnis utamanya terwujud seperti misalnya, produsen minuman beralkohol, produsen mobil, produsen makanan dan minuman, dan perusahaan

---

[9] Pendekatan pariwisata yang berorientasi pada aktivitas ekonomi pada dasarnya merupakan manifestasi dari pendekatan pariwisata tradisional karena hanya mendefinisikan pariwisata secara eksplisit sebagai aktivitas pada aspek sosial dan ekonomi yang terpisah, dan pemisahan tersebut dapat diidentifikasi. Dengan kata lain, banyak definisi pariwisata yang hanya merefleksikan gagasan yang sudah ketinggalan zaman karena menempatkan pariwisata terpisah secara temporal dan spasial dari kehidupan sehari-hari. Pada sisi yang lain, definsi pariwisata dikontekskan dengan konsep mobilitas yang luas, atau pergerakan orang, modal, informasi, dan barang material yang meningkat dan meluas, baik secara global maupun lokal. Mobilitas tidak hanya menjadi ciri khas masyarakat kontemporer, namun juga mengadopsi paradigma ilmiah sosial baru. Artinya, kehidupan sosial dan ekonomi semakin terpola dan dipengaruhi oleh jaringan mobilitas. Oleh karena itu, elemen mobilitas semakin dipandang sebagai faktor yang berkontribusi terhadap fasilitasi pariwisata. Dengan kata lain, pariwisata kontemporer membutuhkan pengetahuan dan pemahaman tentang makna (dan implikasi dari makna tersebut) serta implikasi dari berbagai mobilitas orang, modal, budaya, informasi, barang dan jasa. Lihat, *ibid*., hlm. 17

[10] *Ibid*., hlm. 18

produksi film. Dimensi penting lebih lanjut berkaitan dengan skala tata kelola pariwisata yang berbeda dari lokal ke internasional. Perbedaan ini terletak pada aturan dan tertanamnya perusahaan dalam destinasi dan lingkungan bisnis mereka. Dalam tata kelola internasional terdapat beberapa lapisan analisis lingkungan tergantung pada apakah fokus awal pada produk, perusahaan, tujuan atau bahkan industri. Lingkungan industri adalah inti dari lingkungan bisnis perusahaan dan dibentuk oleh pesaing, pemasok, dan pemangku kepentingan lainnya, seperti lembaga pemerintah, organisasi non-pemerintah, kelompok kepentingan dan konsumen. Pelanggan dianggap sebagai bagian dari kelompok konsumen potensial karena tindakan perusahaan dapat mempengaruhi ukuran pasar potensial untuk produknya, dan terpisah dari basis pelanggan yang ada. Perusahaan dan lingkungan industri terdekatnya pada gilirannya dipengaruhi oleh sejumlah faktor lingkungan makro. Faktor-faktor ini seperti perubahan dalam rezim peraturan internasional, teknologi transportasi baru dan kecenderungan ekonomi dan demografis. Ragam hal tersebut merupakan penentu penting dari ancaman dan peluang di masa depan yang bergantung pada sejauhmana faktor-faktor tersebut mempengaruhi perusahaan karena berdampak pada biaya, permintaan produk, dan posisi kompetitif relatifnya.[11]

2.1.2. Perspektif Regulasi

Eksistensi tata kelola pariwisata menunjukkan bahwa meskipun gagasan pariwisata sering dikaitkan dengan imajinasi populer tentang konsep liburan dan kebebasan, namun pada kenyataannya pariwisata secara substansial diatur pada berbagai skala. Layanan pariwisata internasional tunduk pada serangkaian tata kelola pengaturan (*regulatory governance*), yang mengatur pergerakan individu (melintasi perbatasan nasional), atau kegiatan organisasi transnasional seperti bisnis dan organisasi bantuan non-pemerintah. Pada saat bersamaan perdebatan paling signifikan dalam regulasi (pengaturan) bisnis internasional menyangkut perubahan sifat negara-bangsa. Meskipun negara-bangsa

[11] C. Michael Hall dan Tim Coles, "Introduction: Tourism and International Business – Tourism as International Business," dalam Tim Coles dan C. Michael Hall (*eds.*), *International Business and Tourism: Global Issues, Contemporary Interactions*, (Oxon: Routledge, 2008), hlm. 10-11

telah menjadi landasan hubungan internasional selama dua ratus tahun terakhir, ada beberapa yang berpendapat bahwa saat ini memasuki periode pasca-kedaulatan yang ditandai dengan arsitektur tata kelola berlapis-lapis (*multi-layered governance architecture*).[12] Demikian pula, pertumbuhan kemitraan publik-swasta (*public–private partnerships*) dan gagasan keterlibatan pemangku kepentingan dalam kebijakan sektor publik dan pengambilan keputusan memberikan kepercayaan pada pentingnya tata kelola, yakni kapasitas untuk mengarahkan dan mengelola hubungan transnasional dan aliran dalam arena kebijakan tertentu sebagai fungsi negara. Selaras dengan hal tersebut, terdapat kecenderungan guna meningkatkan penggunaan pihak ketiga, seperti organisasi organisasi masyarakat sipil dalam hal memberikan layanan sosial yang bertindak atas nama negara.[13]

Secara khusus peran eksekutif dalam proses pembuatan hukum telah berubah. Saat ini pemerintah modern memiliki kompetensi legislatif yang luas, yang mengarah pada penurunan peran parlemen dalam mengadopsi undang-undang. Administrasi birokrasi modern lebih cocok untuk menghasilkan undang-undang yang diperlukan, terutama pada saat intervensi negara mencakup banyak bidang. Dengan kata lain, tanggung jawab negara atas segala bidang telah menghasilkan kehadiran praktis negara dalam setiap aspek kehidupan sehingga menyebabkan adanya fenomena banjir hukum (*flood of laws*).[14] Pada

---

[12] Situasi ini berarti bahwa otoritas negara, kekuasaan dan legitimasi tidak lagi terikat pada dasar teritorial yang ketat yang merupakan dasar bagi pemerintahan yang berdaulat. Sebaliknya, dalam kondisi pasca-kedaulatan, tata kelola isu-isu budaya, ekonomi dan keuangan utama, akan semakin banyak ditangani dengan pengalihan otoritas tujuan-spesifik dari negara ke organisasi regional atau multilateral dan ke pemerintah daerah. Oleh karena itu, tata kelola bidang-bidang isu utama akan dipertahankan bukan oleh otoritas teritorial yang dibatasi oleh negara, seperti di masa lalu, melainkan oleh jaringan arus informasi, kekuasaan, dan sumber daya dari tingkat lokal ke tingkat regional dan multilateral dan sebaliknya. Lihat C. Michael Hall, "Regulating the International Trade in Tourism Services," dalam Tim Coles dan C. Michael Hall (*eds.*), *International Business and Tourism: Global Issues, Contemporary Interactions*, (Oxon: Routledge, 2008), hlm. 34-35.

[13] *Ibid*.

[14] Saat ini, ini umumnya dilihat sebagai salah satu kelemahan utama badan legislatif. Ada terlalu banyak hukum, kadang-kadang saling bertentangan, atau tidak dapat diakses. Secara umum, badan legislatif dikritik karena mengakibatkan fenomena *overregulation* dan untuk menghasilkan undang-undang berkualitas rendah yang mengabaikan masukan dari warga negara dan menghambat inisiatif swasta. Sudah sejak akhir 1980-an, banyak negara telah mengadopsi program deregulasi, hari ini biasanya disebut sebagai pengaturan yang lebih baik (*better regulation*). Lihat, Jonathan Verschuuren, "Introduction," dalam Hanneke van Schooten dan Jonathan Verschuuren (eds.) *International Governance and Law: State Regulation and Non-state Law* (Cheltenham:Edward Elgar, 2008),hlm. 1

saat yang sama, terlihat kecenderungan kebangkitan global hukum non-negara (*global rise of non-state law*), yaitu, semua jenis pengaturan diri (*self-regulation*) dan *soft law*, seperti pedoman, buku pegangan, dll., yang ditujukan pada masalah-masalah kepentingan publik.[15] Model pengaturan ini tidak diragukan lagi dapat melengkapi masalah yang biasanya diatur oleh hukum resmi (*state regulation*).

Hukum non-negara dihasilkan oleh sejumlah aktor non-negara yang sangat berbeda seperti organisasi bisnis, kelompok perusahaan, organisasi non-pemerintah atau organisasi nirlaba lainnya, atau kombinasi yang kadang-kadang melibatkan pemerintah yang biasanya disebut sebagai *co-regulation* (pengaturan bersama).[16] Hukum non-negara memiliki beberapa keunggulan dibandingkan hukum negara tradisional. Keunggulan yang paling penting adalah, karena orang-orang yang mengembangkan, menerapkan, dan menegakkan aturan adalah sama dengan orang-orang yang terikat olehnya, orang-orang ini mungkin lebih berkomitmen kepada aturan yang mereka buat sendiri

---

[15] Dalam konteks ini, istilah tata kelola korporasi penting dimaknai dalam 2 (dua) makna. Pertama, mengacu pada berbagai cara yang menempatkan peran masyarakat dalam mengendalikan perilaku perusahaan demi kepentingan umum. Dengan demikian yang diatur (*governed*) adalah perusahaan itu sendiri, modalitas yang paling jelas adalah pengaturan eksternal oleh negara kepada perusahaan, misalnya, persyaratan hukum ketenagakerjaan, hukum konsumen, atau hukum lingkungan. Makna kedua tata kelola pada tingkat perusahaan sebagai bentuk arsitektur akuntabilitas atau struktur dan proses yang memastikan bahwa mereka yang bertanggung jawab untuk mengelola perusahaan melakukannya sesuai dengan tujuan bisnis yang sah. Sementara itu, pembuat kebijakan biasanya melihat peraturan eksternal sebagai cara untuk mengendalikan dampak sosial dan lingkungan dari bisnis karena 2 (dua) alasan. Pertama, pengaturan tata kelola cenderung memengaruhi perusahaan untuk mematuhi peraturan. Perusahaan adalah organisasi yang kompleks dan struktur akuntabilitas internal, maka untuk dapat mengatasi kompleksitas ini diperlukan pengaturan yang didasari perintah dan kontrol. Pada tingkat yang lebih umum, komitmen terhadap kepatuhan kemungkinan akan dipengaruhi oleh insentif yang dibuat oleh kerangka kerja tata kelola. Alasan kedua untuk perhatian terhadap tata kelola adalah keterbatasan peraturan sebagai sarana untuk menentukan hasil yang diinginkan secara sosial. Keterbatasan ini sebagian disebabkan oleh masalah yang melekat pada penggunaan aturan umum. Pada tingkat yang lebih umum, komitmen terhadap kepatuhan kemungkinan akan dipengaruhi oleh insentif yang dibuat oleh kerangka kerja tata kelola. Lihat, John Parkinson, "Corporate Governance and the Regulation of Business Behaviour," dalam Sorcha MacLeod, *Global Governance and the Quest for Justice, Volume II: Corporate Governance* (Oxford: Hart Publishing, 2006), hlm. 2.

[16] Pesatnya pertumbuhan hukum non-negara dapat diamati tidak hanya pada tingkat nasional, namun juga pada tingkat regional misalnya, Eropa dan internasional. Pertumbuhan hukum non-negara ini tidak hanya relevan untuk lembaga-lembaga internasional, termasuk lembaga-lembaga seperti Uni Eropa, namun juga untuk badan legislatif negara nasional, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam banyak bidang kebijakan, tingkat internasional atau regional tidak dapat dengan jelas dibedakan dari tingkat nasional. Lihat., Jonathan Verschuuren, *op.cit.,* hlm. 2-3.

daripada aturan negara. Selain itu, mereka lebih mengenal subjek yang diatur dan aturannya lebih mudah dipahami dan lebih fleksibel untuk diubah daripada aturan negara resmi. Dengan demikian, secara umum model pengaturan lebih efektif. Oleh karena itu, hukum non-negara dianggap sebagai alternatif dari hukum negara. Selain mengurangi kekurangan hukum negara, hukum non-negara juga bisa lebih cocok untuk mengatasi masalah yang terkait dengan globalisasi, karena hukum non-negara tidak harus dikekang oleh perbatasan nasional.[17]

Pertengahan abad ke-20 dapat dipahami sebagai penanda titik pendewaan negara (*apotheosis of the state*) ketika negara mengambil supremasi internal di dalam wilayah yurisdiksinya dan di antara komunitas negara-negara yang mempertahankan monopoli global kekuatan pengaturan. Namun, saat ini kekuatan itu sendiri ditantang oleh produk paling sukses dari tata kelola internasionalisme, yaitu globalisasi. Globalisasi telah menempatkan persamaan entitas kekuasaan selain negara, dalam proses yang saling menyerap (*permeability*), saling menembus (*porosity*), dan polisentrisitas (*polycentricity*) telah menyebabkan krisis manajemen tata kelola dan menyentuh masalah tata kelola HAM. Anarki yang dihasilkan menantang, baik tatanan lama dan kemampuan para pemain tata kelola yang kuat, khususnya karena pada saat bersamaan elemen masyarakat sipil dan bisnis juga menggunakan kekuatan itu secara instrumental untuk tujuan-tujuan tertentu. Dengan kata lain, era ini merupakan zaman kolektif yang bekerja di dalam sistem tata kelola polisentris yang beroperasi di ruang *meta-governance* (meta-tata kelola) yang anarkis. Pada sisi yang lain, zaman ini juga merupakan zaman perlawanan dan upaya untuk memulihkan *status quo* pra-globalisasi. Pertanyaan untuk abad ini berkenaan dengan konstruksi tanggapan tata kelola yang efektif untuk masalah signifikan yang berfokus pada efek merugikan dari kegiatan ekonomi pada HAM.[18]

---

17 *Ibid*.

18 Larry Cata Backer, *From Guiding Principles to Interpretive Organizations: Developing a Framework for Applying the UNGPs to Disputes That Institutionalizes the Advocacy Role of Civil Society*, dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (ed.), *Business and Human Rights Beyond the End of the Beginning* (Cambridge: Cambridge University Pres, s 2017), hlm. 100.

2.1.3. Perspektif Gender

Sementara itu dalam konteks isu gender, pandangan optismis menyatakan bahwa kebangkitan budaya global dan bentuk-bentuk baru aksi politik yang dihasilkan dari teknologi informasi dan kompresi ruang-waktu menciptakan kemungkinan baru untuk kesetaraan dan memperdalam hubungan manusia lintas batas ekonomi dan budaya. Namun pandangan skeptis, di sisi lain, mengklaim bahwa ketidakadilan terlihat meningkat pada kelas, jenis kelamin dan etnis dalam tatanan global baru. Pariwisata seks dan migrasi tenaga kerja perempuan yang sedang berlangsung dari Dunia Ketiga adalah contoh eksploitasi postkolonial. Selain itu, pariwisata dan perjalanan dalam konteks politik dan ekonomi yang lebih luas, mengakui dampak kelas, jenis kelamin dan struktur yang rasialis.[19] Dengan kata lain, globalisasi tidak netral gender. Oleh karena itu, memahami perubahan sosial kontemporer dan masa depan yang sering disebut sebagai globalisasi menuntut perhatian pada berbagai mode sosialitas, meliputi pertukaran material, politik dan simbolik.[20] Namun demikian, globalisasi dan transnasionalisasi mengabaikan hubungan gender atau hubungan seksualitas.

Implikasi dari globalisasi untuk gender, seksualitas dan kekerasan seksual secara karakteristik tetap implisit. Situasi ini mengakibatkan narasi dan sajian globalisasi dan transnasionalisasi diasumsikan netral gender, dan mereproduksi narasi laki-laki.[21] Lebih jauh, Interseksionalitas dapat dijadikan sebagai instrumen analisis untuk melihat cara dimensi struktural rasisme, patriarki, dan bentuk-bentuk dominasi lainnya yang membentuk pola ketidakberuntungan dan kekuasaan yang kompleks. Isu kedua mengacu pada yang pertama bahwa hubungan kompleks kekuasaan dan subordinasi sedemikian rupa sehingga mereka yang memiliki hak istimewa karena dekat dengan kekuasaan sering kali ditetapkan mewakili pengalaman kelompok yang pandangan lebih inklusif tentang masalah tersebut, namun seringkali mereka mewakili konsepsi sempit terhadap isu tersebut.[22]

---

[19] Maria Törnqvist, *Tourism and the Globalization of Emotions: The Intimate Economy of Tango* (Oxon: Routledge, 2013), hlm. 12.

[20] Jeff Hearn, "Global/Transnational Gender/Sexual Scenarios", dalam Anna G. Jónasdóttir, Valerie Bryson da Kathleen B. Jones, (*eds.*), *Sexuality, Gender and Power Intersectional and Transnational Perspectives* (Oxon: Routledge, 2011), hlm. 208.

[21] *Ibid*, hlm. 210-211.

[22] Kimberlé Crenshaw, "The Curious Resurrection of First Wave Feminism in the U.S.

2.1.4. Perspektif Bisnis dan Hak Asasi Manusia

Globalisasi juga telah mengubah konsep HAM dan alokasi kewajiban HAM yang telah diterima sepanjang abad ke-20. Di satu sisi, HAM seharusnya bersifat universal yang dimiliki oleh semua manusia berdasarkan kemanusiaan mereka. Universalitas yang melekat dalam konsep HAM mengekspresikan cita-cita kosmopolitan bagi semua manusia. Di sisi lain, menurut interpretasi standar kewajiban HAM, negara memikul tanggung jawab utama untuk melindungi HAM bagi anggota mereka sendiri. Penafsiran tanggung jawab berdasarkan konsep negara-sentris terkait perlindungan HAM meninggalkan celah sehubungan dengan tanggung jawab yang mungkin dimiliki negara dalam perlakuan mereka terhadap anggota negara lain, baik melalui tindakan langsung, misalnya melalui kebijakan luar negeri mereka, atau secara tidak langsung melalui tindakan mereka sebagai peserta dalam lembaga tata kelola global. Oleh karena itu, memprioritaskan norma-norma HAM dengan mengidentifikasi negara sebagai titik tuju utama tampaknya perlu ditinjau mengingat munculnya aktor-aktor non-negara yang kuat di arena internasional, peran dominan aktor-aktor non-negara menjadikan mereka pelanggar potensial sehingga perlu ada interpretasi secara terbatas terhadap pemaknaan norma-norma HAM (*unrestricted interpretation of the meaning of human rights norms*) guna memperluas lingkaran aktor yang perilakunya tunduk pada norma-norma HAM internasional yang tidak hanya terbatas pada negara. Interpretasi dengan cara ini dapat memperluas cakupan norma-norma tersebut terhadap aktor non-negara yang memilki kapasitas menghambat perlindungan HAM.[23]

Elections An Intersectional Critique of the Rhetoric of Solidarity and Betrayal," dalam Anna G. Jónasdóttir, Valerie Bryson dan Kathleen B. Jones, (*eds.*), *Sexuality, Gender and Power Intersectional and Transnational Perspectives* (Oxon: Routledge, 2011), hlm. 228

[23] Di bawah kondisi globalisasi saat ini, menjadi semakin jelas bahwa keputusan tentang peraturan ekonomi global telah diambil oleh aktor non-negara dapat memiliki dampak luar biasa pada perlindungan HAM di seluruh dunia. Berdasarkan hal ini menjadi tidak masuk di akal apabila lembaga-lembaga ini tidak memiliki kewajiban HAM. Lebih buruk lagi, bagaimana komunitas internasional dapat meminta pertanggungjawaban kepada negara atas konsekuensi pengaturan global yang kini tidak ada di tangan negara untuk menentukan aturan global tersebut. Dengan demikian, masyarakat internasional menuntut pertanggungjawaban aktor-aktor non-negara tersebut yang keputusan dan tindakannya menghambat perlindungan HAM. Lihat Cristina Lafont, *Global Governance and Human Rights* (Assen: Royal Van Gorcum, 2012), hlm. 26-54

Apabila dibandingkan dengan tata kelola global lingkungan, atau keuangan, maka dimasukkannya HAM sebagai bentuk tata kelola global akan tampak sebagai anomali. Meskipun instrumen HAM (norma dan hukum) telah membentuk suatu rezim tata kelola, HAM bukan sesuatu yang dapat digunakan untuk menjalankan tata kelola global. HAM adalah kriteria yang menentukan penilaian tata cara dan sarana global. Lebih jauh, pengaturan tata kelola global menyangkut perilaku negara sampai taraf tertentu dan mengandalkan kepatuhan dan kelanjutan negara, namun rezim ini bukan hanya tentang negara. Hal ini tidak terlepas dari karakteristik tata kelola global yang implementasinya secara langsung, atau diciptakan dan dipertahankan melalui kombinasi mekanisme negara, mekanisme non-negara dan mekanisme formal serta informal.[24]

Thomas G. Weiss dan Ramesh Thakur memaknai tata kelola global sebagai sejumlah hukum, norma, kebijakan, dan lembaga yang mendefinisikan, membentuk, dan memediasi hubungan antara warga negara, masyarakat, pasar, dan negara di arena internasional. Berdasarkan pemaknaan ini, maka lanskap tata kelola HAM (*human rights governance landscape*) ditandai oleh keragaman dan kompleksitas yang besar. Selain itu, pengaturan tata kelola dalam berbagai macam HAM sementara menghadapi tantangan global.[25] Upaya sistem HAM internasional untuk mengisi kesenjangan tata kelola ini dengan memperkuat implementasi dan penegakan HAM oleh negara justru menghadapi hambatan yang bersumber pada tindakan negara itu sendiri.[26]

---

[24] Jim Whitman, *The Fundamentals of Global Governance* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009), hlm. 142-150.

[25] HAM seperti hak politik dan sipil; hak ekonomi, sosial dan budaya; hak-hak kolektif seperti orang-orang yang termasuk kelompok minoritas, pengungsi, orang dengan disabilitas, migran, masyarakat adat, anak-anak, perempuan; perdagangan manusia dan perbudakan.

[26] Tindakan nonratifikasi perjanjian HAM, adopsi reservasi dan deklarasi yang mengurangi efek instrumen HAM, sumber daya kendala yang dihadapi dalam upaya peningkatan kapasitas HAM, dan praktik negara yang masih berkembang lambat untuk memperkuat implementasi responsibility to protect. Pengembangan *hard law*, dalam bentuk perjanjian internasional dan hukum kebiasaan internasional, sebagai manifestasi perlindungan HAM belum menempatkan dan menetapkan kewajiban HAM langsung untuk perusahaan. Lihat, Stephanie Bijlmakers dan Geert Van Calster, *Global Business and Human Rights Governance: The Case of Corporate Social Responsibility*, dalam Jan Wouters, *et.al.*, *Global Governance and Democracy* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited , 2015), hlm. 119-122.

Mukadimah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan perusahaan/bisnis sebagai organ masyarakat yang harus menghormati HAM. Namun demikian, karena tidak ada perjanjian HAM yang secara hukum mengakui hak-hak ini sebagai yang berlaku untuk perusahaan, maka hanya norma *jus cogens* yang dianggap mengikat perusahaan. Lebih jauh, dengan tidak adanya pengadilan internasional dengan yurisdiksi atas perusahaan sebagai badan hukum, akuntabilitas perusahaan tetap menjadi permasalahan. Perusahaan hanya dapat dianggap bertanggung jawab secara hukum atas pelanggaran HAM secara tidak langsung melalui negara di bawah hukum domestik.[27] Sementara itu, pada sisi yang lain, sistem HAM internasional belum secara efektif melakukan intervensi untuk mengatasi kekosongan akuntabilitas dan melindungi HAM karena penyalahgunaan oleh perusahaan. Bisnis global dan lanskap tata kelola HAM yang terdiri dari banyak pengaturan tata kelola untuk menutup kesenjangan ini, mulai dari instumen *soft law* hingga jaringan, pedoman, prinsip, kode perilaku dan skema.[28]

2.1.5. Perspektif Tata Kelola (HAM)

Tata kelola global paling baik digambarkan sebagai perpaduan yang bersengkarut antara para politik dan metapolitik, yaitu kombinasi berwajah ganda antara kelanjutan politik dalam ranah sosial di satu sisi, dan penugasan peran pada politik internasional dan ekonomi transnasional di sisi lain. Lebih jauh, tata kelola global memiliki bias organisasi transatlantik karena seringkali didominasi gagasan tentang tata kelola global yang secara inheren bersifat ekonomi.[29] Seiring dengan proses tersebut, sejumlah instrumen pengaturan diri terus meningkat. Selain yang diprakarsai oleh lembaga-lembaga nasional atau supranasional, terdapat lainnya yang dinegosiasikan dengan organisasi masyarakat atau serikat pekerja. Ada juga yang telah diadopsi secara sepihak oleh perusahaan tunggal, kelompok perusahaan atau oleh asosiasi bisnis.[30] Dengan demikian, saat ini rezim berbasis negara

---

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*, hlm. 15.

30 Carola Glinski, *Self-Regulation of Transnational Corporations: Neither Meaningless in Law Nor Voluntary* dalam Sorcha MacLeod, *Global Governance and the Quest for Justice, Volume II: Corporate Governance*, (Oxford: Hart Publishing, 2006), hlm. 198.

dilengkapi dengan banyak rezim transnasional hibrida atau swasta yang juga menangani masalah HAM, sosial dan lingkungan. Model ini berkisar dari pengaturan antara badan publik atau internasional dan pemangku kepentingan swasta atas pendekatan multi-pemangku kepentingan swasta hingga instrumen pengaturan diri sepihak yang diadopsi oleh organisasi bisnis atau bisnis individu.[31]

Pendekatan teori tata kelola baru (*new governance theory*) menyatukan elemen-elemen inti dari teori tanggung jawab sosial perusahaan dan pendekatan Teori Hukum dan Ekonomi. Di samping itu, terdapat pendapat bahwa pendekatan teori tata kelola baru ini menggabungkan pendekatan tata kelola perusahaan dan pendekatan tanggung jawab sosial perusahaan. Pendekatan ini terarah pada peran dan bentuk privat regulasi sosial privat yang seringkali mengambil bentuk pengaturan diri (*self-regulation*), dan beroperasi bersamaan dengan pengaturan yang berpusat pada negara. Pendekatan tata kelola baru ini didasarkan pada asumsi bahwa negara tidak memiliki kapasitas untuk mengatasi tantangan yang dihadirkan oleh globalisasi. Oleh karena itu, diperlukan kapasitas tambahan, yang menciptakan kebutuhan untuk melibatkan aktor non-negara dalam pengaturan.[32]

Prinsip-Prinsip Panduan PBB menetapkan langkah untuk penjabaran lebih lanjut standar industri dan mekanisme khusus ini, baik yang berbasis negara maupun non-negara untuk melindungi dan menghormati HAM. Kemudian, inisiatif multi-pemangku kepentingan

---

[31] Carola Glinski, *The Ruggie Framework, Tort Law and Business Human Rights Self-Regulation: Increasing Standards Through Mutual Impact and Learning* (Legal Studies Research Paper Series, paper no. 41, 2017), hlm. 2.

[32] Pendekatan Teori Tata Kelola Baru telah digambarkan sebagai cara ketiga yang terletak pada titik kontinum antara pengaturan yang berpusat pada negara dan mekanisme pasar. Kemunculan teori ini dipandang sebagai respons terhadap kegagalan aktor domestik dan internasional untuk menyelesaikan masalah yang muncul. Rezim pengaturan privat adalah sistem aturan sukarela yang dikembangkan, dipantau, dan ditegakkan oleh aktor non-negara. Rezim pengaturan privat yang berhasil seringkali memiliki kesamaan yang kuat dengan peraturan pemerintah yang dioperasikan oleh aktor non-negara. Pendekatan Tata Kelola Baru sering disajikan sebagai pendekatan alternatif untuk pengaturan berdasarkan perintah dan kontrol. Teori Tata Kelola Baru memungkinkan pengembangan lebih fleksibel dan solusi hukum yang lebih partisipatif dan model pengaturan global top-down yang semata-mata berdasarkan perjanjian memiliki keterbatasan untuk mencegah dan menangani sepenuhnya tantangan penting yang dihadirkan oleh globalisasi modern. Lihat, Rachel J. Anderson, *Theoretical Approaches to Global Regulation of Transnational Corporations,* dalam Alice de Jonge dan Roman Tomasic, *Research Handbook on Transnational Corporations* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017), hlm. 57-58.

(*multi-stakeholder initiatives*) hadir sebagai bentuk tata kelola baru untuk HAM. Ketika negara gagal memberikan hak-hak dasar, kolaborasi antara aktor swasta dan aktor publik telah menjadi respons untuk mengatur perilaku perusahaan HAM.[33]

Perkembangan ini menunjukkan bahwa hierarki dan arena para aktor yang dahulu terdefinisi jelas mulai kehilangan sebagian dari kekuatan praktisnya. Politik domestik dan internasional terus dibentuk oleh aktor-aktor negara, namun juga terbentuk melalui kemitraan organisasi masyarakat sipil dengan perusahaan seperti, Global Compact PBB, bentuk pengaturan diri industri dan komersial, dan bentuk-bentuk konvergensi norma publik dan privat yang non-koersif. Sistem-sistem yang didorong oleh pasar non-negara berkembang pesat untuk mengatasi masalah-masalah global, seperti penipisan ketersediaan perikanan, dampak lingkungan dari komodifikasi kehutanan, produksi pangan, pariwisata dan pertambangan, kemiskinan pedesaan dan masyarakat, dan kondisi kerja yang tidak manusiawi. Namun, pada saat yang sama, aktor swasta dapat menggunakan kekuatan dan pengaruhnya untuk tujuan eksklusif yang terlepas dari konsepsi tentang kepentingan publik dengan bentuk kewirausahaan dan norma mereka sendiri. [34]

Dalam konteks bisnis dan HAM, Prinsip-Prinsip Panduan PBB dan Kerangka Kerja Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan secara eksplisit membahas komitmen dan tugas bisnis untuk memperkenalkan pengaturan diri internal sebagai bagian dari uji tuntas HAM.[35] John Ruggie kemudian menyatakan bahwa pengaturan mandiri bisnis sering bertujuan untuk membangun pelabuhan aman (*safe harbor*) secara hukum bagi mereka yang telah mematuhi pengaturan diri. Komentar

---

[33] Globalisasi menciptakan tantangan tata kelola yang menguji batas-batas sistem regulasi bisnis global berbasis negara. Inisiatif sukarela, multi-pemangku kepentingan yang mencakup campuran aktor swasta dan kadang-kadang publik telah muncul untuk mengatasi kesenjangan tata kelola yang ada ketika perusahaan transnasional melakukan operasi di negara-negara yang tidak dapat atau tidak akan memenuhi kewajiban mereka untuk melindungi hak-hak rakyat mereka sendiri. Lihat, Dorothée Baumann-Pauly, *et.al., Setting and Enforcing Industry-Specific Standards for Human Rights: The Role of Multi-Stakeholder Initiatives In Regulating Corporate Conduct*, dalam Dorothée Baumann-Pauly dan Justine Nolan, *Business and Human Rights: From Principles to Practice*, (Oxon: Routledge , 2016), hlm. 107-108

[34] Jim Whitman*, op.cit.*, hlm. 92

[35] *Ibid*., hlm. 7

Prinsip ke-17 menegaskan bahwa korporasi tetap dilekati tanggung jawab bisnis terhadap HAM, meskipun telah melakukan uji tuntas HAM:[36]

> Melakukan uji tuntas HAM yang tepat harus membantu perusahaan mengatasi risiko tuntutan hukum terhadap mereka dengan menunjukkan bahwa perusahaan mengambil setiap langkah yang wajar untuk menghindari dugaan keterlibatan pelanggaran HAM. Namun, perusahaan yang melakukan uji tuntas semacam itu tidak boleh berasumsi bahwa, dengan sendirinya ini akan secara otomatis dan sepenuhnya membebaskan mereka dari tanggung jawab karena menyebabkan atau berkontribusi pada pelanggaran HAM.

Instrumen pengaturan privat di bidang bisnis dan HAM didefinisikan sebagai standar untuk perilaku bisnis yang bertanggung jawab dengan tingkat keragaman kelembagaan pengawasan terkait kepatuhan terhadap standar-standar tersebut.[37] Terdapat 2 (dua) faktor yang dapat berpengaruh terhadap efektivitas pengaturan privat. *Pertama,* rezim pengaturan privat yang dapat mempengaruhi perilaku perusahaan mensyaratakan tingkat partisipasi yang signifikan. Terkait dengan hal tersebut, D. Vogel menyatakan pengaturan privat belum terbukti dapat menjadi alternatif yang efektif, apabila dibandingkan dengan pengaturan negara. Pengaturan privat tetap lebih lemah daripada pengaturan berdasarkan perintah dan kontrol yang ditegakkan dengan baik untuk mengubah perilaku perusahaan. Pemangku kepentingan seperti organisasi masyarakat sipil dapat menekan perusahaan untuk bergabung dengan rezim pengaturan untuk mencegah kemungkinan pelanggaran HAM, yang dapat merusak reputasi perusahaan. Akses informasi tentang kegiatan perusahaan sangat penting agar mekanisme ini efektif. *Kedua,* selain tingkat partisipasi, efektivitas pengaturan privat tergantung pada penegakan hukum. Penegakan dipahami sebagai kegiatan untuk menjamin kepatuhan terhadap norma-norma pengaturan dalam kaitannya dengan entitas yang tunduk pada

---

[36] *Ibid*., hlm. 17

[37] Terdapat banyak istilah yang digunakan untuk kerangka kerja peraturan tersebut selain istilah peraturan swasta transnasional, tata kelola transnasional, peraturan sipil, atau rezim. Semua ini merujuk pada peraturan yang berasal dari aktor swasta, dan tidak berakar (eksklusif) dalam otoritas publik. Lihat, Vicola Jagers, *Will Transnational Private Regulation Close the Governance Gap?,* dalam Surya Deva And David Bilchitz (*eds*.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), hlm. 303

pengaturan tersebut. Kepatuhan membutuhkan lebih dari sekadar sanksi dan mekanisme untuk menegakkan sanksi (*ex post*), namun juga membutuhkan mekanisme *ex ante*, seperti pemantauan dan pengawasan. Rezim yang melibatkan pemangku kepentingan lain (seperti inisiatif multi-pemangku kepentingan) memiliki potensi lebih besar untuk efektivitas. Partisipasi organisasi masyarakat sipil penting untuk mendapatkan legitimasi dan efektivitas rezim pengaturan privat.[38]

2.1.6. Perspektif Partisipasi Masyarakat Sipil

Lebih lanjut, John Ruggie menyatakan bahwa penyebab masalah utama dalam konteks bisnis dan HAM saat ini terletak pada kesenjangan tata kelola yang diciptakan oleh globalisasi, yaitu antara ruang lingkup, dampak kekuatan dan aktor ekonomi, serta kapasitas masyarakat untuk mengelola konsekuensi yang merugikan mereka. Kesenjangan tata kelola ini memberikan lingkungan yang permisif untuk tindakan yang salah oleh semua jenis perusahaan tanpa sanksi atau pemulihan yang memadai.[39] Masyarakat sipil memiliki peran untuk mengisi 5 (lima) kesenjangan tata kelola global yang diidentifikasi oleh Thomas G. Weiss dan Ramesh Thakur, meliputi: (1) kesenjangan pengetahuan (*knowledge gaps*)[40]; (2) kesenjangan normatif (*normative gaps*)[41]; (3) kesenjangan kebijakan *(policy gaps)*;[42] (4) kesenjangan kelembagaan (*institutional gaps*)[43]; dan (5) kesenjangan kepatuhan (*compliance gaps*).[44]

---

38 *Ibid*., hlm. 305-306

39 Thomas G. Weiss dan Ramesh Thakur, *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey,* (Bloomington: Indiana University Press, 2010), hlm. 7-23.

40 Di masa lalu, negara dan PBB memainkan peran yang relatif lebih penting baik dalam menghasilkan data maupun dalam menciptakan dan menyebarkan penjelasan teoretis daripada masyarakat sipil. Negara dan PBB terus memainkan peran ini, tetapi aktor masyarakat sipil saat ini memainkan peran yang lebih besar daripada sebelumnya dalam mengisi kesenjangan pengetahuan. Lihat, *ibid*.

41 Masyarakat sipil sekarang lebih cenderung menjadi sumber gagasan yang mengisi kesenjangan normatif. Pada saat yang sama, PBB adalah arena penting di mana negara-negara menyusun norma-norma dalam bentuk resolusi dan deklarasi *(soft law)* dan konvensi dan perjanjian *(hard law)*. PBB menawarkan forum yang paling efisien untuk memproses norma, atau standar perilaku, menjadi undang-undang, atau aturan perilaku. Oleh karena itu, sumber utama gagasan yang dapat mengisi kesenjangan normatif adalah masyarakat sipil. Masyarakat sipil sering memengaruhi perubahan. Lihat, *ibid*.

42 Pada tingkat domestik, layanan sipil dapat membentuk dan mempengaruhi kebijakan yang disusun oleh legislatif dan eksekutif secara bersama. Lihat, *ibid*.

43 Pembentukan institusi (kelembagaan) baru pada suatu negara seringkali mendapat dukungan dari para aktivis masyarakat sipil. Bahkan, masyarakat sipil merupakan kekuatan pendorong yang melatabelakangi pendirian mereka.

44 Penegakan adalah bagian dari kepatuhan dan sangat sulit di tingkat internasional.

Berdasarkan pentingnya kapasitas masyarakat sipil dalam tata kelola global, Prinsip-Prinsip Panduan PBB kemudian menempatkan masyarakat sipil sebagai elemen kunci untuk memengaruhi interaksi antara negara dan korporasi agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Prinsip-Prinsip Panduan PBB menggunakan konsep polisentrisitas dalam memaknai meta-tata kelola dan kolektivitas untuk membangun struktur tata kelola polisentris. Struktur polisentris dikelola di antara 3 (tiga) sistem tata kelola yang berbeda yang diidentifikasi sebagai hukum negara, tata kelola perusahaan, dan sistem tata kelola sipil. Tiga kerangka kerja Prinsip-Prinsip Panduan PBB mendefinisikan tiga sistem tata kelola yang berbeda yang dikoordinasikan untuk tujuan tata kelola yang koheren dari kegiatan para pelaku ekonomi yang merugikan HAM. Tiga elemen tersebut mewakili (1) sistem hukum negara dan domestik internasional; (2) perusahaan dan norma sosial/sistem tata kelola non-negara, dan (3) masyarakat sipil dengan tujuan memberikan pemulihan bagi korban melalui berbagai sistem normatif.[45]

Dalam kerangka struktur tata kelola polisentris, bisnis memiliki tanggung jawab untuk menghindari menyebabkan atau berkontribusi terhadap dampak buruk HAM. Bisnis juga memiliki tugas untuk menilai dampak HAM melalui konsultasi yang bermakna dengan kelompok-kelompok yang terkena dampak dan pemangku kepentingan lainnya, termasuk pembela HAM dan orang lain dari masyarakat sipil, dan menggunakan daya pengaruh mereka yang cukup besar untuk mencegah dampak negatif dan memitigasi ketika terjadi pelanggaran HAM. Oleh karena itu, peran kunci masyarakat sipil dalam mengidentifikasi risiko HAM, mendukung organisasi masyarakat sipil dan kebebasan sipil dapat membantu bisnis mengelola risiko tersebut. Dengan demikian, mendukung masyarakat sipil juga memungkinkan perusahaan untuk mendapatkan lisensi sosial untuk beroperasi, mencapai keberlanjutan jangka panjang, dan menciptakan nilai melalui peningkatan hubungan dengan pelanggan, investor dan karyawan.[46]

Sumber ide untuk mengisi kesenjangan penegakan beragam; baik pemerintah dan organisasi antar pemerintah sama-sama memberikan ide seperti halnya masyarakat sipil. Pemantauan yang dilakukan oleh masyarakat sipil berpotensi mengubah dalam kebijakan dan implementasi oleh beberapa pemerintah dan perusahaan. Lihat, *ibid*.

45 Larry Cata´ Backer, *op.cit*., hlm. 102.

46 Edwin Rekosh dan Lamin Khadar, *The Business Case for Civil Society* (Rights CoLab and DLA Piper, 2018), hlm. 12.

Pada saat yang sama, upaya berbagi ruang bersama masyarakat sipil (*shared civil society space*) semestinya ditambatkan dalam struktur tata kelola yang memiliki akuntabilitas (*accountable governance structures*) dan penghormatan terhadap supremasi hukum. Masyarakat sipil dan perusahaan bergantung pada kerangka hukum dan kelembagaan yang menentukan ruang berbagi bersama untuk beroperasi. Masyarakat sipil tidak dapat berkembang dan bisnis tidak dapat berkembang di luar kerangka kerja ini. Keuntungan komersial dan politik yang diperoleh perusahaan dari ruang masyarakat sipil berfungsi menghasilkan tanggung jawab kolektif untuk mengenali peran positif yang dimainkan oleh organisasi masyarakat sipil dan para pembela HAM dalam melindungi ruang ini dan mendukung para aktor penting tersebut dalam menghadapi risiko penyalahgunaan.[47]

Model ekonomi politik tatanan neo-liberal yang dominan saat ini terlalu menekankan pertimbangan ekonomi dan tidak mempromosikan kesetaraan, keberlanjutan, dan kualitas hidup. Konteks situasi ini yang melatarbelakangi operasi pariwisata kontemporer. Freya Higgins-Desbiolles menganlisis bahwa wacana pariwisata sebagai industri (*tourism as industry*) melayani kebutuhan dan agenda para pemimpin di sektor bisnis pariwisata sehingga merusak pemahaman dari kapasitas sosial pariwisata (*social capacities of tourism*). Oleh karena itu, diperlukan pendekatan pariwisata yang dapat dimanfaatkan untuk mencapai tujuan kemanusiaan, termasuk perdamaian, keadilan dan penghormatan terhadap HAM.[48] Organisasi masyarakat sipil memiliki peran untuk membangun pendekatan alternatif untuk mencegah dampak krisis sosial dan ekologis.Masyarakat sipil telah mengambil posisi menentang proses globalisasi kapitalis (*capitalist globalization*) dan pariwisata dikorporatisasi (*corporatized tourism*):[49]

> Masyarakat sipil memutuskan untuk memperkuat dan menjunjung tinggi perspektif pariwisata akar rumput dan meneruskan keterlibatan masyarakat sipil untuk mendemokratisasikan pariwisata. Permasalahan pariwisata perlu

[47] Bennett Freeman, *et.al., Shared Space Under Pressure: Business Support for Civic Freedoms and Human Rights Defenders Guidance for Companies,* (Business & Human Rights Resource Centre (BHRRC) and International Service for Human Rights (ISHR), 2018), hlm. 19.

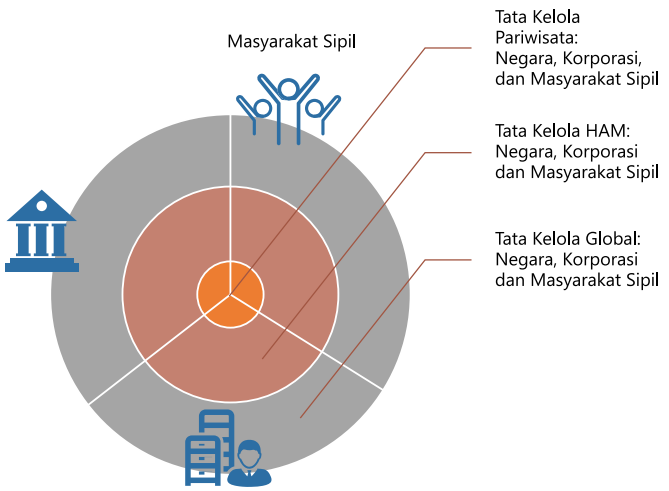
[48] Freya Higgins-Desbiolles dan L. Blanchard, "Challenging Peace through Tourism: Placing Tourism in the Context of Human Rights, Justice and Peace," dalam Omar Moufakkir and Ian Kelly, *Tourism, Progress and Peace,* (Wallingford.: CAB International, 2010) hlm. 39.

[49] *Ibid*., hlm. 44.

dilihat berdasarkan perspektif gerakan anti-globalisasi dan HAM karena dampak pariwisata terkait dengan perempuan, anak-anak, penduduk asli, migran, tenaga kerja yang tidak terorganisir, komunitas pada pulau kecil, gunung dan komunitas pesisir, serta berdampak pada tanah, air dan akses ke sumber daya alam. Oleh karena itu, perlu dibangun jaringan, agenda aksi, dan intervensi strategis bersama untuk mendorong demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas perusahaan dan pemerintah dalam mengembangkan pariwisata. Pada saat bersamaan, masyarakat sipil dapat bekerja dalam solidaritas dengan perwakilan masyarakat lokal, aktivis dan peneliti dari berbagai belahan dunia untuk memperkuat dan mengembangkan strategi untuk pariwisata yang adil, berpusat pada manusia, berkelanjutan, ramah lingkungan, ramah anak dan berbasis keadilan gender.

Berdasarkan uraian di atas, keterkaitan pendekatan tata kelola tersebut dapat dilihat melalui diagram di bawah ini:

Gambar 2.1. Elemen Tata Kelola Global, Pariwisata, dan HAM



Sumber: Hasil Olahan Penulis Berdasarkan F. Higgins-Desbiolles dan L. Blanchard (2010)

2.1.7. Perspektif Pariwisata Alternatif

M.F. Lanfant dan N.H.H. Graburn menyarankan pariwisata alternatif (*alternative tourism*) sebagai upaya mempromosikan tatanan (orde) baru. Wisata berkeadilan (*justice tourism*) menggambarkan dengan baik tujuan ini. Lebih lanjut, A. Holden mendeskripsikan pariwisata

berkeadilan sebagai proses yang mempromosikan bentuk perjalanan yang adil antara anggota masyarakat yang berbeda. Promosi ini bertujuan untuk mencapai saling pengertian, solidaritas dan kesetaraan di antara para wisatawan dengan masyarakat yang dikunjungi.[50]

Sejak Jost Krippendorf menginisiasi konsep pariwisata etis, berkembang banyak variasi konsep seperti: ekowisata, perjalanan filantropi, pariwisata hijau, pariwisata komunitas, pariwisata berkeadilan dan lainnya. Selain itu, sebagai salah satu ragam yang kini semakin mengemuka, pariwisata kerelawanan (*volunteer tourism*)[51] berada di ujung komitmen dari spektrum pariwisata etis karena memberikan dimensi moral bagi perjalanan wisata. Semua ragam wisata etis menghendaki untuk menghindarkan wisatawan konsumsi massal. Semua berusaha untuk mereformasi industri agar wisatawan berada pada koridor garis etis (*ethical lines*).[52] Sementara itu, menurut Freya Higgins-Desbiolles, gerakan pariwisata alternatif adalah fenomena yang kompleks/beragam dan terdiri dari banyak ceruk,[53] termasuk ekowisata (*ecotourism*), pariwisata berkeberlanjutan (*sustainability tourism*), perdagangan adil dalam pariwisata (*fair trade in tourism*), pariwisata yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor tourism, community-based tourism*), pariwisata berbasis masyarakat (*community-based tourism*), perdamaian melalui pariwisata (*peace through tourism*), pariwisata kerelawanan (*volunteer tourism*), dan pariwisata berkeadilan (*justice tourism*).[54]

Intensitas kepedulian moral dalam pariwisata semakin meningkat selama akhir 1970-an dan awal 1980-an melalui paradigma pariwisata

---

50 *Ibid*., hlm. 43.

51 Pariwisata jenis ini telah menjadi alat advokasi yang sangat efektif bagi pariwisata alternatif. Seperti halnya dengan strategi advokasi wisata moral baru, pariwisata kerelawanan cenderung berfokus pada pariwisata berskala kecil, berorientasi komunitas serta bertujuan untuk mempromosikan konservasi dan kesejahteraan masyarakat. Lihat, Jim Butcher dan Peter Smith, *Volunteer Tourism*: *The Lifestyle Politics of International Development,* (Oxon: Routledge, 2015), hlm. 5.

52 *Ibid*., hlm. 3-4

53 Polarisasi antara pariwisata massal dan pariwisata alternatif kadang-kadang ambigu, definisi dan terminologi yang benar untuk pariwisata alternatif sama-sama kontroversial. Penyebutan untuk alternatif untuk pariwisata massal termasuk pariwisata alternatif, pariwisata yang bertanggung jawab, pariwisata baru, pariwisata lunak, pariwisata berdampak rendah, pariwisata minat khusus, dan pariwisata berkelanjutan. Lihat, Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit*., hlm. 198-199

54 *Ibid*., hlm. 196.

alternatif (*alternative tourism*) yang muncul melalui potensinya dalam menyediakan alternatif bagi pariwisata massal. Prinsip-prinsip paradigma pengembangan lingkungan tahun 1970-an, termasuk memperbesar kapasitas individu, kemandirian masyarakat, dan keadilan sosial dan lingkungan, diartikulasikan melalui pariwisata alternatif, yang dimaksudkan sebagai bentuk pariwisata yang lebih lembut dan ramah. Paradigma pariwisata alternatif ini selanjutnya dimaknai dengan pendekatan skala kecil lebih baik daripada skala besar; berorientasi lokal lebih baik daripada berorientasi eksternal; dampak rendah lebih baik daripada dampak tinggi.[55] Namun demikian, polarisasi ini diidentifikasi James Butler bahwa, sementara pariwisata massal memiliki sisi yang tidak berperasaan, mungkin sama merusaknya untuk mempromosikan pariwisata alternatif tanpa yakin dengan apa yang dapat dicapai untuk masyarakat, secara sosial, lingkungan dan ekonomi.[56]

Ketimpangan sosial-ekonomi yang diakibatkan oleh pariwisata massal adalah latar belakang utama seruan pariwisata berkeadilan. Saat ini yang menjadi tantangan terbesar bagi pariwisata berkeadilan adalah membawa paradigma alternatif agenda pariwisata yang memiliki nilai dasar keadilan, pembangunan, penghormatan terhadap budaya dan sensitivitas ekologis.[57] Lebih jauh, konseptualisasi pariwisata berkeadilan muncul dari teorisasi etika pariwisata melalui pengembangan praktik berprinsip dan beretika dalam pariwisata. Penerapan etika keadilan dalam pariwisata berpijak pada teori kontrak sosial sebagai dasar untuk mendistribusikan kekuasaan yang adil (termasuk barang, dan nikmat

---

55 Latar belakang pariwisata alternatif mendorong penggunaan perspektif tentang sisi yang sering tidak menyenangkan dari pariwisata massal, namun demikian posisi dikotomis yang melekat dalam perspektif pariwisata massa dan pariwisata alternatif jarang ditemui dalam bentuk yang paling jelas (nyata) karena kompleksitas dari berbagai atraksi, akomodasi, transportasi, dan fasilitas yang dijumpai para wisatawan setiap hari sehingga pemaknaan wisata alternatif akan terus berdinamika. Lihat David A. Fennell, *Tourism Ethics*,(Clevedon: Channel View Publications, 2006), hlm. 4-5

56 Pandangan ini menyiratkan bahwa mungkin yang terbaik adalah memandang pariwisata alternatif bukan sebagai pengganti pariwisata massal melainkan sebagai model dalam membantu mengubah beberapa masalah yang melekat dalam pariwisata massal. Dengan demikian, perlu untuk menentukan arah pembangunan pariwisata dengan pendekatan yang seimbang untuk pembangunan di suatu wilayah, termasuk sejumlah sektor aktif dalam ekonomi untuk tujuan mencapai pertumbuhan yang seimbang, termasuk pariwisata massal dan pariwisata alternatif. Lihat, *ibid*.

57 Rami K. Isaac, C. Michael Hall dan Freya Higgins-Desbiolles, *The Politics and Power of Tourism in Palestine*, (Oxon: Routledge, 2016).

sosial dasar lainnya) di dalam dan di antara masyarakat.[58] Rami Kassis Isaac menambahkan bahwa di tingkat global, keadilan pariwisata sebagai respons sosial dan budaya terhadap kebijakan dominasi budaya sebagaimana tercermin dalam globalisasi pariwisata.[59] Sedangkan Freya Higgins-Desbiolles menguraikan 5 (lima) bentuk pariwisata berkeadilan yang meliputi: (1) masyarakat yang menerima kunjungan menceritakan kisah penindasan mereka di masa lalu; (2) wisatawan yang belajar tentang masalah kemiskinan; (3) wisatawan yang melakukan aktivitas konservasi secara sukarela; (4) wisatawan yang melakukan aktivitas pembangunan secara sukarela; dan pariwisata revolusioner.[60]

Lebih jauh, Freya Higgins-Desbiolles menyatakan bahwa beberapa karakteristik yang diidentifkasi R. Scheyvens mengenai pariwisata berkeadilan tumpang tindih dengan apa yang disebut pariwisata yang bertanggung jawab. Oleh karena itu, Freya Higgins-Desbiolles melihat pariwisata berkeadilan sebagai rangkaian kegiatan yang berfokus pada upaya membangun hubungan dan hasil yang lebih adil dalam pariwisata. Kegiatan tersebut berkisar dari pariwisata yang bertanggung jawab pada ujung spektrum yang lebih moderat hingga aktivisme solidaritas transnasional di ujung yang lebih ekstrem. Selain itu, aktivisme solidaritas transnasional menekankan kemitraan aktif dalam mengatasi ketidakadilan. Aktivisme solidaritas transnasional juga membangun dukungan komunitas lokal dalam menghadapi pelanggaran HAM dan ketidakadilan guna mendekonstruksikan situasi kekuasaan yang tidak setara. Aktivisme tersebut juga dapat digambarkan sebagai keadilan melalui pariwisata, dan wisatawan jenis ini disebut sebagai wisatawan yang aktif memperjuangkan keadilan (*active justice tourists*).[61]

---

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

60 R.Scheyvens yang mengidentifikasi daftar atribut kunci yang lebih komprehensif dari agen tur Australia bernama Just Travel yang didasari dari persepsi para wisatawan: 1. Pengetahuan wisatawan bahwa agen perjalanan yang mereka pergunakan bukan agen penindasan namun berusaha untuk berpartisipasi dalam proses pembebasan; 2. Pengalaman perjalanan yang akan menawarkan kemungkinan mendapatkan keotentikan (keaslian) untuk membentuk hubungan yang bermakna dengan orang-orang dari budaya yang berbeda; 3. Kesempatan untuk mengalami secara langsung apa yang orang lain lakukan untuk menciptakan kemungkinan hidup baru bagi diri mereka sendiri dan orang lain; dan 4. Persiapan yang memadai untuk perjalanan mereka. Lihat, Freya Higgins-Desbiolles, "Justifying Tourism: Justice through Tourism," dalam Stroma Cole dan Nigel Morgan, (*eds.*), *Tourism and Inequality: Problems and Prospects*(CAB International, 2010), hlm. 194.

61 *Ibid.*

Pariwisata berkeadilan juga berkaitan dengan pariwisata solidaritas (*tourisme solidaire*) yang menekankan perjalanan adil dan bertanggung jawab. Perjalanan wisata jenis ini terkait langsung dengan proyek solidaritas untuk mendukung pembangunan destinasi, dan sebagian dari biaya perjalanan diarahkan untuk mendukung aktivitas sosial atau proyek rehabilitasi. Pariwisata solidaritas (*solidarity tourism*) terutama menekankan pada:[62]

1. Meningkatkan kepekaan wisatawan terkait suatu isu (masalah) dan persiapan perjalanan;
2. Peluang untuk melakukan kontak dengan penduduk lokal: pertemuan, kegiatan budaya, *homestay*;
3. Masalah lingkungan: meningkatkan kepekaan dan mewajibkan para wisatawan untuk menghormati pedoman pengelolaan limbah dan sumber daya;
4. Keterlibatan dalam satu atau beberapa proyek pembangunan yang ditentukan oleh komunitas masyarakat yang dikunjungi (tuan rumah);
5. Pengembalian kepada pertumbuhan ekonomi lokal.

2.2. TRANSFORMASI PEMBANGUNAN PARIWISATA MASSAL MENUJU PARIWISATA BERKEADILAN: MELETAKKAN ISU HAK ASASI MANUSIA DALAM PARIWISATA

Mayoritas pariwisata internasional dikendalikan oleh perusahaan multinasional dan aktor ekonomi dengan pengaruh politik yang signifikan di negara-negara berkembang. Perusahaan Trans-Nasional melalui anak perusahaan nasional memiliki kekuatan oligopolistik, atau hampir monopolistik, dan dapat menentukan syarat di destinasi. Perusahaan ini memiliki keunggulan signifikan dibandingkan perusahaan lokal, dengan akses ke sistem keuangan, elektronik, informasi dan komunikasi, serta kekuatan lobi politik. Berdasarkan keterangan tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa pariwisata didasarkan pada hubungan yang tidak setara. Pariwisata seringkali diasumsikan mengurangi kemiskinan, namun justru pariwisata seringkali dapat memperburuk hubungan tidak merata dan eksploitatif yang ada. Bahkan dampak pariwisata dirasakan

[62] Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.*, hlm, 238

oleh anggota masyarakat termiskin sehingga seringkali kelompok ini mengorbankan HAM mereka.[63] Pada sisi yang lain, menurut simpulan B. Lovelock, pariwisata sangat mendukung hak-hak klien (wisatawan). Babu George memperkuat pandangan tersebut dengan menyatakan bahwa hak-hak wisatawan terlalu ditekankan dan hak-hak pemangku kepentingan lainnya, terutama anggota masyarakat lokal kurang mendapatkan perhatian.[64]

Pariwisata bertumbuh secara cepat pada 1970-an, di seluruh dunia sehingga memunculkan fenomena keramaian yang berlebihan (*over-crowding*). Fenomena ini dikenal dengan pariwisata massal (*mass tourism*). Sementara itu, pada 1980-an, komunitas terdampak pariwisata di Dunia Ketiga semakin berisiko akibat konsekuensi negatif dari industri pariwisata. Hal ini tidak terlepas dari jumlah populasi dunia yang terus bertambah, kelas menengah baru yang meningkat, waktu luang yang semakin tersedia, dan transportasi serta komunikasi yang semakin cepat dan lebih murah. Faktor tersebut berkontribusi mendorong semakin banyak orang mengakses tujuan wisata. Situasi ini akan menimbulkan krisis yang semakin parah. Penting kemudian bagi para pemangku kepentingan untuk melakukan perubahan praktik pariwisata massal atau menciptakan bentuk pariwisata baru dan lebih tepat yang selaras dengan lingkungannya. Upaya mendemokratisasikan pariwisata, menjadi strategi untuk mengurangi volume lalu lintas wisatawan, menciptakan bentuk pariwisata baru yang dikelola dengan ukuran kecil, mengikuti prinsip-prinsip kesetaraan, menghargai lingkungan, menekan perilaku konsumen yang bertanggung jawab, menekankan nilai-nilai kemanusiaan yang positif, peduli terhadap komunitas lokal, hidup lebih baik dengan sedikit menggunakan sumber daya tidak terbarukan dan menggunakan sumber daya terbarukan.

2.2.1. Pergeseran Paradigma dari Pariwisata Massal ke Pariwisata Berkelanjutan dan Berkeadilan

Gagasan Thomas Kuhn tentang perubahan (pergeseran) paradigma menawarkan kerangka kerja yang berguna untuk mengontekstualisasikan narasi pariwisata keberlanjutan. Dalam perspektif ini,

[63] Stroma Cole dan Jenny Eriksson, *op.cit.,* hlm. 108-109
[64] *Ibid.*

kontradiksi dan anomali yang melekat dalam pariwisata massal konvensional berbasis *laissez-faire,* ditransformasikan menuju pariwisata keberlanjutan pada seluruh spektrum kegiatan pariwisata, dan tidak hanya dalam parameter pariwisata skala kecil sebagai solusi alternatif untuk menyelesaikan kontradiksi tersebut. Kemudian, mengemuka paradigma pariwisata berkelanjutan sebagai instrumen untuk melakukan perubahan paradigma untuk memperhatikan dimensi ekologis dan/atau sosial budaya. [65]

Pariwisata alternatif mengartikulasikan banyak prinsip yang didukung oleh *platform* pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*)[66] yang muncul pada akhir 1980-an. Dalam konteks pariwisata berkelanjutan, terdapat sejumlah prinsip dasar yang menjadi pedoman, seperti: (1) mengurangi ketegangan di antara para pemangku kepentingan; (2) kelangsungan hidup secara jangka panjang dan kualitas sumber daya; (3) batas pertumbuhan; (4) nilai pariwisata sebagai bentuk pembangunan; dan (5) kepuasan pengunjung dan terbangunnya kesadaran pariwisata berkelanjutan sebagai bagian dari etika berwisata.[67]

González Bernáldez mengartikulasikan beberapa kriteria mengenai pariwisata berkelanjutan dengan mempertimbangkan manfaat (*benefits*) dan biaya (*costs*) secara seimbang atas dampak pariwisata sebagai berikut:[68]

---

[65] David Weaver, *Towards Sustainable Mass Tourism: Paradigm Shift or Paradigm Nudge?* dalam Tej Vir Singh, (*ed.*), *Critical Debates in Tourism*, (Bristol: Channel View Publications, 2012),hlm. 30.

[66] Erik Cohen mengkritisi pendekatan pariwisata berkelanjutan karena pembangunan pariwisata akan memunculkan agen eksternal seperti lembaga negara dan pengusaha swasta yang berpotensi mengambil kendali atas situs yang berharga atau praktik budaya yang menarik atas nama keberlanjutan, dengan mengesampingkan populasi lokal. Lebih jauh, menurut Erik Cohen, keberlanjutan dalam pengembangan pariwisata dapat dilihat sebagai instrumen kekuasaan dalam perjuangan untuk lingkungan atau sumber daya budaya yang langka dan berharga. Erik Cohen kemudian menyatakan bahwa promosi pariwisata berkelanjutan memunculkan isu-isu kesetaraan karena beberapa penduduk setempat di komunitas tujuan terpinggirkan dalam perebutan kekuasaan ini. Karakter tambahan dari kecenderungan wisata alternatif ini untuk merebut lingkungan dan sumber daya karena ada permasalahan berkaitan dengan potensi biopiracy pada pendekatan ekowisata. Lihat, Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.,* hlm. 245.

[67] David A. Fennell, *loc.cit.*;Peran ekowisata dan pariwisata keberlanjutan apabila dilihat dari perspektif yang lebih biosentris, maka dapat merespon isu negatif pendekatan ekowisata. Pada sisi yang lain, solusi yang ditawarkan ekonomi ekologis sebenarnya menunjukkan prevalensi nilai-nilai pasar dan prinsip-prinsip dalam upaya perlindungan lingkungan. Pendekatan ekonomi ekologis dapat merekonsiliasi lingkungan dalam sistem berbasis pasar daripada sebaliknya. Lihat, *ibid*.

[68] *Ibid.,*, hlm. 6

Tabel 2.1. Pertimbangan Manfaat dan Biaya Pariwisata Berkelanjutan

Manfaat	Biaya
• Meningkatkan dan melengkapi penghasilan secara finansial; • Meningkatkan ketersedian fasilitas dan infrastruktur; • Memungkinkan investasi lebih besar untuk pelestarian alam dan kantong-kantong budaya; • Menghindari atau menstabilkan emigrasi penduduk lokal; • Meningkatkan kesadaran wisatawan dan penduduk lokal mengenai pentingnya melindungi lingkungan dan nilai-nilai budaya dan sosial; • Meningkatkan tingkat sosial-budaya populasi lokal; • Memfasilitasi komersialisasi produk dan kualitas lokal; • Memungkinkan pertukaran ide, kebiasaan dan cara hidup.	• Meningkatkan konsumsi sumber daya, dalam kasus pariwisata massal, pendekatan ini berpotensi akan menghabiskan sumber daya; • Mengambil ruang dan menghancurkan pedesaan dengan menciptakan infrastruktur dan bangunan baru • Meningkatkan produksi limbah dan sampah; • Mengacaukan ekosistem alami, dan memperkenalkan spesies hewan dan tumbuhan eksotis; • Mengarah pada pergerakan populasi menuju area konsentrasi wisata; • Mendorong pembelian oleh-oleh/suvenir yang terkadang merupakan unsur alami yang langka. • Menyebabkan hilangnya nilai-nilai tradisional dan keseragaman budaya; • Meningkatnya harga dan penduduk lokal kehilangan kepemilikan atas tanah, rumah, perdagangan dan jasa.

Sumber: Hasil Olahan Peneliti

M. Mowforth dan I. Munt memberikan instrumen yang bermanfaat untuk mencapai keberlanjutan dalam pariwisata. Instrumen ini meliputi perlindungan wilayah, peraturan industri, teknik manajemen pengunjung, penilaian dampak lingkungan, perhitungan daya dukung, teknik konsultasi/partisipasi, pedoman perilaku dan indikator keberlanjutan. Dengan kata lain, peraturan industri untuk mencapai keberlanjutan dalam pariwisata dapat berasal dari pengaturan yang ditetapkan pemerintah atau pengaturan mandiri industri seperti misalnya, melalui kode perilaku sukarela atau skema sertifikasi yang dipantau sendiri.Lebih jauh keduanya menyatakan perdebatan tentang apakah pariwisata harus tunduk pada regulasi eksternal *versus* argumentasi industri yang harus mengatur dirinya sendiri:[69]

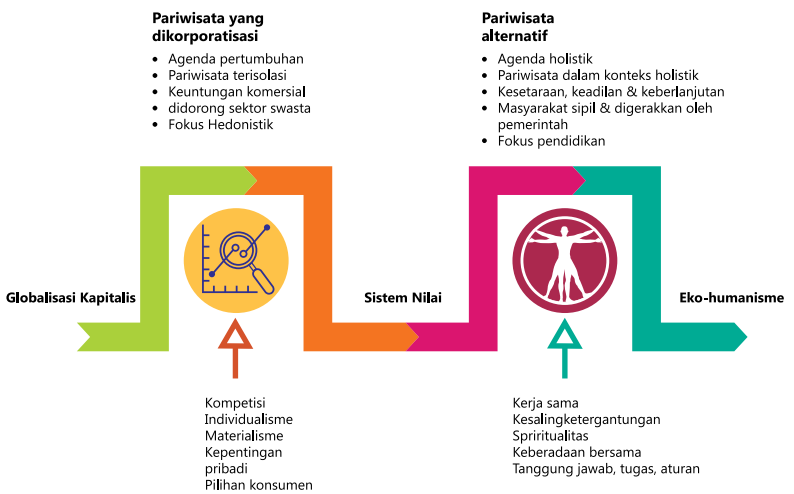
> Apakah undang-undang benar-benar akan membantu mengurangi sifat tidak merata dan tidak setara dari pembangungan pariwisata dapat diperdebatkan. Namun pengaturan diri bertujuan mempromosikan industri pariwisata dan bukan pengekangannya, kemungkinan akan mengarah pada kebijakan

[69] Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.*, hlm. 264

yang semakin mengejar keuntungan bisnis dengan maksimalisasi laba dan akumulasi modal yang didasari logika organisasi ekonomi.

Berdasarkan hal tersebut, gerakan pariwisata alternatif dapat memberikan kontribusi pada transformasi global dengan mereformasi pemahaman pariwisata yang memiliki keterkaitan antara masyarakat, ekonomi, dan ekologi.[70] Freya Higgins-Desbiolles memberikan skema yang kontras antara nilai-nilai kapitalistik dari pariwisata yang dikorporatisasi dengan nilai-nilai eko-humanistik yang melekat pada pariwisata alternatif.

Gambar 2.2 Skema Transformasi Pariwisata yang dikorporatisasi ke Pariwisata alternatif



Sumber: Hasil Olahan Penulis Berdasarkan Freya Higgins-Desbiolles (2010)

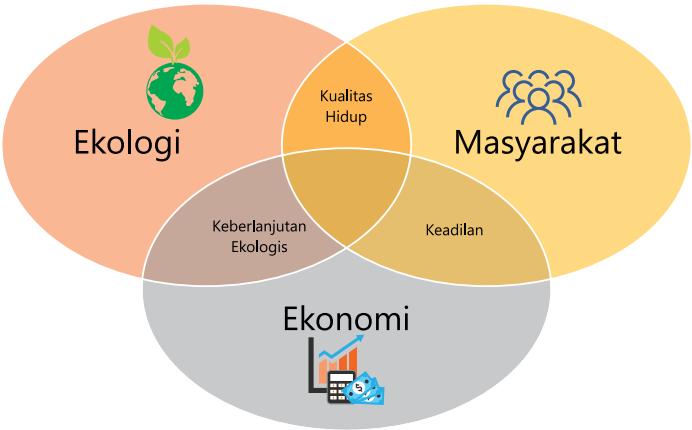
Hal yang senada juga disampaikan oleh F. Stilwell yang menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara ekonomi, masyarakat dan ekologi sehingga terdapat kemungkinan untuk menghasilkan pemerataan distribusi, keberlanjutan ekologis dan kualitas hidup.[71]

---

70 *Ibid.*, hlm. 270

71 Model ekonomi politik ini ditantang oleh tatanan neo-liberal dominan saat ini, tatanan yang terlalu menekankan pertimbangan ekonomi dan tidak mempromosikan kesetaraan, keberlanjutan, dan kualitas hidup. Dalam konteks itulah pariwisata kontemporer, termasuk gerakan pariwisata alternatif beroperasi untuk mengeliminasi ketidakadilan yang diakibatkan oleh pembangunan pariwisata. Lihat, Freya Higgins-Desbiolles dan L. Blanchard, *op.cit.,* hlm. 39-40

Gambar 2.3 Skema Timbal Balik Antara Ekonomi, Masyarakat, dan Lingkungan



Sumber: Hasil Olahan Penulis Berdasarkan F. Stilwell dalam Freya Higgins-Desbiolles dan L. Blanchard (2010)

2.2.2. Pariwisata Berkelanjutan dan Hak Asasi Manusia

Isu HAM masuk dalam agenda pembangunan di awal 1990-an yang dipandang oleh beberapa pihak sebagai representasi konvergensi pemikiran tentang pembangunan dan pentingnya kesejahteraan manusia dan HAM. Beberapa sistem baru kuantifikasi sosial dan ekonomi seperti Indeks Pembangunan Manusia, Indeks Kemiskinan Manusia yang disusun oleh Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), dan gerakan yang berfokus pada manusia secara partisipatif untuk pembangunan dapat dianggap sebagai babak baru pembangunan alternatif. Era tersebut juga merupakan dekade mengemukanya isu pembangunan berkelanjutan yang ditandai dengan Rio Earth Summit. Pembangunan berkelanjutan yang mencakup semua aspek kehidupan kontemporer seperti: dimensi ekonomi, budaya, sosial dan ekologi.[72]

[72] Paradigma pembangunan yang berpihak pada kaum miskin, pada prinsipnya masih dikerangkai dengan pendekatan yang berpijak pada premis pertumbuhan ekonomi sebagai landasan pembangunan sebagai bagian dari modernisasi yang mengarah pada produksi wacana universalistik tentang pembangunan. Lihat, Martin Mowforth dan Ian Munt, *Tourism and Sustainability: Development, Globalisation and New Tourism in the Third World*, Fourt Edition (Oxon: Routledge, 2016), hlm. 38

Pariwisata berkelanjutan sebenarnya telah menjadi prinsip panduan industri pariwisata sejak akhir 1980-an. Namun, pendekatan tersebut menurut beberapa ahli hanya retorika yang diadopsi oleh perencana dan praktisi industri untuk menenangkan wisatawan, komunitas, dan pencinta lingkungan. Dalam kerangka politik dan ideologi yang ada di banyak destinasi, sulit untuk melihat keberlanjutan menjadi paradigma dominan politik pariwisata. Pada tingkat yang lebih mendalam, pariwisata berkelanjutan muncul dari wacana neoliberal untuk memenuhi masalah-masalah global yang mendesak. Selanjutnya, pembangunan berkelanjutan sebagian besar didasarkan pada pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian, menghadapi tantangan pembangunan berkelanjutan tidak hanya dalam kredibilitas, namun lebih jauh lagi menciptakan hasil yang berkelanjutan dalam arti holistik.

Lebih lanjut, pariwisata yang berkelanjutan sangat terkait dengan pariwisata yang bertanggung jawab (*responsible tourism*). Keduanya selaras karena berorientasi kepada hasil yang lebih luas dan membebankan tanggung jawab atas tindakan kepada berbagai pemangku kepentingan. Deklarasi Cape Town tentang Pariwisata Bertanggung Jawab (*Cape Town Declaration on Responsible Tourism*) menetapkan beberapa karakteristik sebagai berikut:[73]

1. Meminimalkan dampak ekonomi, lingkungan, dan sosial yang negatif;
2. Menghasilkan manfaat ekonomi yang lebih besar bagi masyarakat lokal dan meningkatkan kesejahteraan komunitas, serta eningkatkan kondisi kerja dan akses ke industri;
3. Melibatkan masyarakat setempat dalam keputusan yang memengaruhi kehidupan dan peluang hidup mereka;
4. Memberikan kontribusi positif untuk konservasi warisan alam dan budaya, untuk pemeliharaan keanekaragaman dunia;
5. Memberikan pengalaman yang lebih menyenangkan bagi wisatawan melalui hubungan yang lebih bermakna dengan masyarakat setempat, dan pemahaman yang lebih besar tentang budaya, sosial, dan lingkungan setempat
6. Menyediakan akses untuk orang-orang dengan disabilitas; dan

[73] *Ibid.*

7. Sangat peka terhadap budaya, menimbulkan rasa hormat antara wisatawan dan komunitas yang dikunjungi, dan membangun kebanggaan dan kepercayaan diri komunitas setempat

Perdagangan pariwisata yang adil juga merupakan contoh lain, yang muncul sebagai tanggapan terhadap isu yang mengemuka dari pariwisata berkelanjutan. Prinsip-prinsip perdagangan yang adil diperkenalkan untuk mengatasi masalah ketidakadilan sosial dan keberlanjutan dalam industri. Selain itu, ekowisata dan pariwisata yang bertanggung jawab merupakan 2 (dua) ragam pendekatan wisata alternatif yang telah berkembang untuk menanggapi kesadaran yang semakin meningkat terhadap kerapuhan lingkungan dan kontribusi pariwisata dalam pelestarian lingkungan. Kekuatan pendorong lainnya adalah meningkatnya kesadaran tentang masalah keadilan sosial dan kontribusi positif maupun negatif dari pariwisata terhadap berbagai masalah sosial. Situasi ini tidak terlepas dari masalah kesejahteraan lokal karena pariwisata bersaing dengan masyarakat untuk mendapatkan akses ke sumber daya, seperti tanah atau air, hingga isu politik yang lebih luas, misalnya represi HAM atau perampasan masyarakat adat.[74]

Keterkaitan pariwisata dengan HAM, pada awalnya diungkapkan melalui adopsi *Tourism Bill of Rights dan Tourist Code* pada pertemuan Organisasi Pariwisata Dunia di Sofia pada tahun 1985. Fokus saat itu adalah HAM untuk beristirahat, bersantai, dan bepergian. Gagasan utamanya adalah tentang individu yang memiliki hak untuk bepergian dan/atau kebebasan bergerak baik di dalam maupun di luar masyarakat, termasuk hak-hak komunitas negara yang dikunjungi. Pada titik ini, mengemuka perdebatan etis seputar etika pembangunan pariwisata, yaitu tentang dampak dari hak untuk beristirahat, bersantai, dan bepergian terhadap komunitas negara yang dikunjungi.[75]

Lebih jauh, dalam pariwisata, secara inheren terdapat bias budaya yang memunculkan isu HAM. Hal ini tidak terlepas dari perbedaan agenda HAM dan produk dari berbagai tingkat pembangunan ekonomi. Sehubungan dengan pembangunan pariwisata dan debat

---

[74] *Ibid*., hlm. 4-5.

[75] Dalam pariwisata, instrumen yang ada telah mengadopsi pendekatan universal terhadap debat seputar pariwisata dan HAM dan pendekatan universalistik ini telah diadopsi oleh Organisasi Pariwisata Dunia, sebuah lembaga tata kelola global. Lihat, *ibid*., hlm. 28.

HAM perhatian tidak semata diarahkan pada perilaku etis wisatawan individu namun juga meluas bagi industri dan peran yang dimainkan khususnya oleh perusahaan. Hal ini dapat dimaknai bahwa retorika HAM dan pembangunan saling terkait erat, termasuk pembangunan industri pariwisata yang menghasilkan dan mempertahankan banyak ketidakadilan yang mengancam kelompok sosial atau komunitas.[76] Padahal pariwisata sangat diharapkan perannya dalam mengentaskan kemiskinan dan mengatasi ketidaksetaraan sosial.

2.2.3. Pariwisata yang Berpihak pada Rakyat Miskin

Komisaris Tinggi PBB untuk HAM (UNHCR) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi manusia yang ditandai dengan perampasan sumber daya, kemampuan, pilihan, keamanan dan kekuatan yang diperlukan secara berkelanjutan untuk menikmati standar kehidupan yang layak demi terpenuhinya hak-hak sipil, budaya, ekonomi, politik dan sosial. Definisi ini sekali lagi menekankan bahwa, meskipun kekurangan ekonomi adalah elemen dari definisi kemiskinan, namun elemen ini bukan menjadi satu-satunya elemen. Dengan demikian, pengukuran kemiskinan bukanlah hal yang mudah, dan kesejahteraan manusia tidak dapat diukur hanya dengan pendapatan atau nilai produksi. Kesejahteraan membutuhkan kesehatan yang baik, akses untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, lingkungan yang aman dan kehidupan bersama yang kuat.[77]

Sejalan dengan pendekatan pembangunan yang berfokus pada orang miskin, pada akhir 1990-an praktisi pembangunan mulai berpikir tentang kemungkinan menerapkan tujuan pengentasan kemiskinan melalui pariwisata. Namun demikian pembangunan pariwisata yang

---

[76] *Ibid*., hlm. 29-30.

[77] Vandana Shiva memperjelas bahwa ada perbedaan antara kemiskinan sebagai subsistensi dan kesengsaraan melalui kelangkaan dan keinginan: Sangat membantu untuk membedakan antara konsep budaya hidup sederhana dan berkelanjutan yang dipahami sebagai kemiskinan, dari pengalaman material kemiskinan sebagai akibat dari perampasan dan kelangkaan. Kemiskinan yang dianggap seperti itu dari sudut pandang budaya belum tentu merupakan kemiskinan materi yang nyata. Ekonomi subsisten yang memenuhi kebutuhan dasar melalui swasembada tidak miskin dalam arti yang mereka inginkan. Namun, ideologi pembangunan menyatakan mereka miskin karena tidak berpartisipasi secara signifikan dalam ekonomi pasar dan tidak mengonsumsi barang yang diproduksi dalam ekonomi global.
Lihat, *ibid*, hlm, 334.

berpihak pada rakyat miskin (*development of pro-poor tourism*) harus dipahami dan dianalisis dalam konteks pendekatan pembangunan global. Pendekatan ini menekankan pada dimensi pertumbuhan ekonomi yang akan mendasari pembangunan yang berpihak pada penduduk miskin. Pariwisata yang berpihak pada orang miskin didefinisikan oleh para pendukungnya sebagai:[78]

> Pariwisata yang menghasilkan manfaat bersih bagi masyarakat miskin. Hal ini bukan produk atau sektor pariwisata tertentu, namun pendekatan keseluruhan. Ketimbang bertujuan untuk memperluas ukuran sektor ini, strategi pariwisata pro-rakya miskin bertujuan membuka peluang untuk meningkatkan manfaat ekonomi, manfaat mata pencaharian lain, atau keterlibatan dalam pengambilan keputusan - untuk orang miskin.

Namun, pendekatan ini dianggap gagal mengeliminasi kemiskinan karena berdampak terlalu kecil dan terlokalisasi sehingga tidak signifikan luarannya mengingat ukuran industri pariwisata. Selain itu, pendekatan ini tidak cukup diarusutamakan pada level lokal dan strategi dan kebijakan pembangunan nasional, walau mencakup pendekatan lintas batas negara (global). Dampak negatif ini tidak terlepas dari sifat produksi, konsumsi, dan pembangunan pariwisata yang tidak adil dan tidak merata secara spasial yang karakteristik pertumbuhan dan globalisasi dari pariwisata. Dengan demikian, pariwisata harus dipahami terutama dalam analisis hubungan kekuasaan dan dikerangkai dengan analisis yang sama dengan sektor ekonomi lainnya terutama ketika dinilai dalam konteks pembangunan.[79]

Freya Higgins Desbiolle menyatakan bahwa apabila keadilan berkaitan dengan kejujuran dan kesetaraan, maka hal ini merupakan isu dalam pariwisata. Beberapa bentuk pariwisata secara inheren tidak adil. Wisata medis memiliki kaitan dengan penjualan organ, dan pariwisata seks memberikan contoh hubungan yang tidak adil yang menjadi pusat praktik perdagangan perempuan. Pertimbangan keadilan cenderung terarah pada yurisdiksi negara, meskipun seringkali keadilan atau ketidakadilan dibentuk oleh praktik dan peristiwa di luar perbatasan negara. Pemahaman tentang keadilan internasional penting karena membahas distribusi sumber

[78] *Ibid*, hlm. 342.
[79] *Ibid*, hlm. 345-350.

daya dan kekayaan yang tidak adil secara global dan menyoroti perlunya mempertimbangkan keadilan distributif di tingkat global.[80]

2.2.4. Pariwisata dan Kesetaraan Gender

Pada titik yang sama perempuan mengalami ketidakadilan gender karena selain aspek dari pembangunan internasional, pariwisata berkaitan dengan bisnis. Norma-norma patriarki, ketimpangan struktural, halangan kesempatan peningkatan kerja, dan kesenjangan upah gender juga terlihat pada pariwisata seperti halnya dalam industri lain pada skala global. Terdapat sejumlah hambatan khusus yang dihadapi perempuan untuk berpartisipasi dalam pariwisata, seperti kurangnya informasi tentang pariwisata, pengembangan bisnis dan tentang hak-hak perempuan. Selain itu kurangnya modal awal dan kurangnya kepemilikan tanah/hak atas tanah menjadi kendala yang sama seriusnya.[81] Lebih jauh, ketidaksetaraan gender berpotensi membentuk pariwisata seks yang disebabkan oleh beberapa hal yang saling terkait seperti:[82]

1. Ketidaksetaraan gender membatasi kesempatan perempuan dan anak perempuan untuk mendapatkan pendidikan dan pekerjaan;
2. Perubahan pola kerja yang pada akhirnya menempatkan buruh laki-laki tidak trampil, dibayar rendah, dan buruh lepas. Hal ini menyebabkan hancurnya institusi keluarga tradisional, karena laki-laki tidak lagi mampu untuk menghidupi keluarga atau harus pergi untuk mencari pekerjaan;
3. Kurangnya pendidikan seks, peluang pendidikan dan keyakinan bahwa perempuan remaja hanya menjadi dewasa yang diakui apabila telah memiliki anak sehingga menghasilkan tingkat kehamilan remaja yang tinggi;
4. Sistem gender yang ketat yang diatur oleh perangkat agama atau negara dan ide-ide esensialis tentang seksualitas membentuk perilaku seksual dan identitas perempuan.

Struktur patriarki memastikan dominasi politik laki-laki atas perempuan di tingkat nasional, dan kebijakan dan pembangunan global sering kali mencerminkan dan semakin memperkuat ketidaksetaraan

---

80 *Ibid*.
81 Stroma Cole, *op.cit*., hlm. 7.
82 Jacqueline Sánchez Taylor, *loc.cit*.

gender.[83] Terkait hal tersebut, era 1970-an merupakan periode dimana penerimaan indikator sosial seperti perawatan kesehatan, pendidikan dan pengurangan kemiskinan dimasukkan sebagai aspek pembangunan. Selain itu pada era yang sama, gagasan HAM, kebebasan politik, hak atas kesetaraan dan keadilan gender ditambahkan pada pembahasan pembangunan berkelanjutan. R. Scheyvens berpandangan bahwa konsepsi pembangunan adalah proses multidimensi yang mengarah pada perubahan yang merangkul kemandirian, penentuan nasib sendiri dan pemberdayaan serta peningkatan standar kehidupan, termasuk bagi perempuan.[84] Oleh karena itu, pemberdayaan perempuan dalam konteks pariwisata paling tidak meliputi 3 (tiga) dimensi sebagai berikut:[85]

1. Keagenan, yakni kemampuan untuk membuat sesuatu terjadi, kapasitas untuk memulai tindakan.
2. Otonomi, yakni kemampuan untuk membuat pilihan, penata-kelolaan sendiri, memutuskan untuk diri sendiri dan mampu memiliki peran dalam kehidupan publik;
3. Otoritas yang diarahkan untuk dihormati, didengarkan dan diperhatikan.

2.2.4. Pariwisata Berkeadilan

Pendekatan alternatif untuk pariwisata sebagai sarana pembangunan dan pengentasan kemiskinan dikerangkai dengan perspektif pembangunan alternatif yang berpusat pada pengembangan akar rumput dan merangkul ide-ide tentang partisipasi, kesetaraan, sensitivitas gender, dan pemberdayaan.[86] Selanjutnya, pendekatan eko-feminisme menempatkan gender di arena lingkungan, menyatakan bahwa subordinasi perempuan dan degradasi lingkungan saling terkait.[87]

---

83 Jacqueline Sánchez Taylor, "*Sex Tourism and Inequalities*," dalam =Stroma Cole and Nigel Morgan (*eds.*), *Tourism and Inequality Problems and Prospects* (Oxfordshire: CAB International, 2010), hlm .52-53.

84 Stroma Cole, *Tourism, Culture and Development: Hopes, Dreams and Realities in East Indonesia* (Clevedon: Channel View Publications, 2008), hlm. 56.

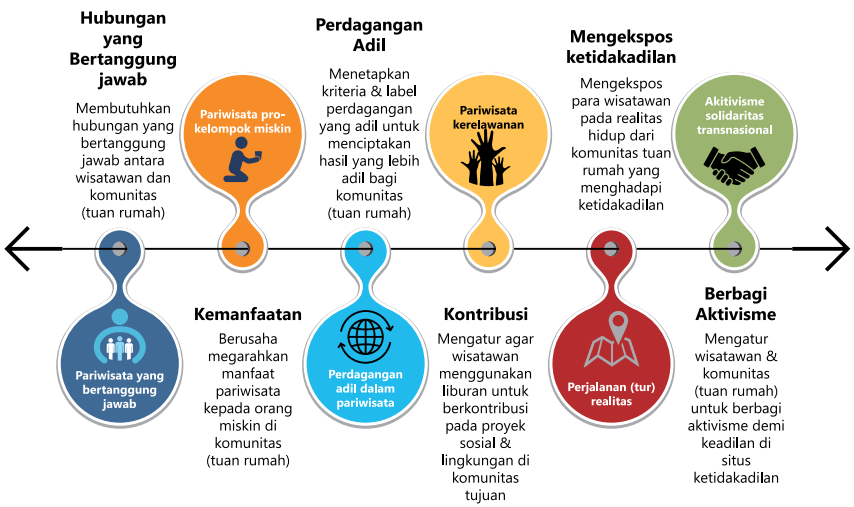
85 Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *loc.cit.*

86 Regina Scheyvens, *Tourism and Poverty Reduction*, dalam Richard Sharpley dan David J. Telfer (*eds.*), *Tourism and Development: Concepts and Issues* (Bristol: Channel View Publications, 2015), hlm. 120.

87 Chris Southgate dan Richard Sharpley, *Tourism, Development and the Environmen*t, dalam Richard Sharpley dan David J. Telfer, (*eds.*), *Tourism and Development: Concepts and Issues*, (Bristol: Channel View Publications, 2015), hlm. 258

Dalam konteks tersebut, upaya advokasi pariwisata berkeadilan menawarkan sejumlah bentuk alternatif pariwisata yang dikembangkan untuk memperkuat dimensi tanggung jawab dan keadilan. Hal tersebut dilakukan guna meningkatkan komitmen/tanggung jawab industri pariwisata dalam merealisasikan kesetaraan, solidaritas dan saling pengertian. Redistributisi yang semakin besar dari pariwisata yang berkeadilan akan berkorelasi dengan kualitas solidaritas dan peluang keberhasilannya untuk menghasilkan perubahan sosial. Freya Higgins-Desbiolles mengembangkan *Continuum of Justice Tourism* untuk melihat berbagai model pariwisata yang berkeadilan, meliputi: pariwisata yang bertanggung jawab, pariwisata yang berpihak pada masyarakat miskin, pariwisata perdagangan adil, pariwisata sukarela, wisata realitas, dan aktivisme solidaritas transnasional. Semua bentuk pariwisata ini diniatkan untuk mengatasi ketidakadilan global dan melihat pariwisata sebagai instrumen untuk perubahan sosial.[88]

Gambar 2.4. Kontinum Pariwisata Berkeadilan



Sumber: Hasil Olahan Penulis Berdasarkan Higgins-Desbiolles dalam Lovelock dan Lovelock (2013)

[88] Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *op.cit.*, hlm. 31

2.3. INDUSTRI PARIWISATA DAN PENDEKATAN BERBASIS HAK ASASI MANUSIA: MELETAKKAN PERSPEKTIF BISNIS DAN HAM DALAM SEKTOR PEMBANGUNAN PARIWISATA

2.3.1. Pariwisata dan HAM: Pedang Bermata Dua

Dua atau tiga dekade pasca pengesahan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, orang-orang mulai bepergian secara massal untuk mencari kesenangan. Pasal 13 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia mendasari hak atas kebebasan bergerak yang termanifestasikan ketika orang-orang melakukan perjalanan menjelajah dunia.[89] Kini, bagi kebanyakan orang yang berasal dari negara-negara maju, berlibur dianggap sebagai karakter dari gaya hidup sehari-hari karena ada manfaat yang dapat diperoleh dari berlibur. Setiap orang dapat memperoleh manfaat dari berlibur dan istirahat seperti karena meningkatkan hubungan dengan keluarga dan teman, terutama untuk anak-anak. Namun, kebanyakan orang tidak seberuntung mereka karena diperkirakan kurang dari 5% populasi dunia saat ini dapat berpartisipasi dalam perjalanan udara internasional.[90]

Beberapa kelompok dikecualikan dari partisipasi dalam pariwisata sebagai akibat dari kerugian sosial-ekonomi. Bahkan pengecualian dan marginalisasi sebagai hasil dari diskriminasi, prasangka budaya dan ketakutan. Prasangka rasial dan praktik rasisme membatasi warga etnis minoritas untuk menikmati pengalaman pariwisata secara penuh dan dengan demikan membatasi terpenuhinya hak sosial sebagai bagian dari kewarganegaraan mereka. Diskriminasi dan prasangka semacam itu meliputi banyak aspek pariwisata, misalnya, promosi dan pemasaran liburan oleh operator tur seringkali difokuskan untuk orang kulit putih. Pemasaran juga seringkali hanya mendemonstrasikan status dan karakteristik manusia tertentu seperti jenis kelamin, ras, kelas, seksualitas, usia, etnis, dan kemampuan sehingga membentuk lapisan dan titik-titik penindasan. Brosur pariwisata yang sama tidak hanya mengecualikan ras tertentu namun juga telah digambarkan memarjinalkan perempuan karena didominasi oleh fantasi pemasaran laki-laki heteroseksual. Di samping itu, terdapat juga hambatan yang

[89] Jenny Eriksson, *et.al., Putting Tourism to Rights: A Challenge to Human Rights Abuses in the Tourism Industry,* (Tourism Concern, 2009), hlm. 5

[90] Stroma Cole and Nigel Morgan, op.cit., hlm. xvi

melekat pada sekelompok masyarakat yang memiliki tubuh atau jiwa yang berbeda dari norma umum, seperti mereka yang lanjut usia dan penyandang disabilitas. Di sisi yang lain, industri pariwisata dan bidang lain, seperti desain lingkungan dan produk, mengadopsi prinsip-prinsip desain universal yang kerap kali mengabaikan kebutuhan yang spesifik dan beragam dari sebagaian kelompok wisatawan.[91]

Aspek yang juga perlu diperhatikan adalah keasasian melakukan perjalanan bebas dan menikmati waktu luang hanya merupakan satu sisi dari pariwisata dan HAM. Pada sisi yang lain, pariwisata ternyata membawa dampak yang signifikan terhadap berbagai persoalan dan pelanggaran HAM. Situasi pelanggaran HAM dapat ditemukan dalam Laporan *Tourism Concern* dengan tema*Puting Tourism to Rights* pada 2009. Laporan ini mendokumentasikan banyak pelanggaran HAM yang diakibatkan oleh pariwisata di seluruh dunia. Menurut laporan tersebut, pelanggaran HAM yang terjadi, termasuk relokasi paksa, akuisisi tanah ilegal, polusi yang mengarah pada kesehatan, kehilangan mata pencaharian, akses yang tidak adil terhadap air dan sumber daya alam langka lainnya, erosi budaya, upah dan kondisi kerja yang buruk, pekerja anak, dan eksploitasi seksual. Parahnya, dampak pelanggaran HAM tersebut dirasakan lebih dalam oleh orang yang paling miskin dan paling rentan di masyarakat.[92]

Situasi tersebut menunjukkan kurangnya pemahaman terhadap dampak negatif HAM dalam sektor pariwisata, yang mengarah pada degradasi lingkungan dan hubungan masyarakat yang buruk. Keadaan tersebut dapat merusak tujuan dan produk pariwisata, baik dalam jangka panjang dan pendek, yang pada akhirnya akan berdampak pada kesinambungan operasi perusahaan pariwisata. Padahal, HAM seringkali dinyatakan sebagai salah satu penopang dari elemen keberlanjutan bisnis, yakni, elemen sosial. Sementara itu, industri pariwisata bergantung pada banyak industri sektor lain dan layanan publik yang merupakan kontributor langsung terhadap berbagai jenis degradasi lingkungan, khususnya industri pertanian dan makanan, industri energi dan transportasi, sektor bangunan dan infrastruktur; bisnis swasta atau utilitas publik yang bertanggung jawab untuk

[91] *Ibid*., hlm. vxii
[92] Tourism Concern, *op.cit*., hlm. 4

pengolahan air limbah, pengelolaan limbah, dan layanan air minum.[93] Lingkup dan jangkauan interkoneksi yang luas dari industri pariwisata ini disebut sebagai hiper-globalisasi (*hyper-globalising*). R.V. Bianchi mencatat bahwa industri pariwisata mewakili penyatuan sempurna antara kebebasan bepergian (*freedom of travel*) dengan kebebasan perdagangan (*freedom of trade*).[94]

2.3.2. Peran Sentral Bisnis Pariwisata

Popularitas korporasi sebagai agen untuk memberikan gaya hidup dan identitas telah meningkat sejak tahun 1960-an. Kecenderungan ini juga tampak jelas dalam pariwisata. Korporasi memainkan peran yang sangat penting dalam pengembangan pariwisata baik di negara maju maupun negara berkembang. Korporasi mengendalikan sebagian besar modal, teknologi, tenaga kerja dan fasilitas untuk membantu mengembangkan pariwisata di suatu negara. Pelaksanaan pembangunan pariwisata sering dituduh memperlakukan karyawan lokal secara esploitatif, terutama pekerja perempuan dan musiman. Secara global, korporasi memiliki hubungan kerja yang kuat dengan jaringan hotel, maskapai penerbangan, operator tur, agen perjalanan dan perusahaan yang mengoperasikan layanan dan penyewaan mobil. Oleh karena itu, ekonomi politik global pariwisata sebagian besar mencerminkan struktur hegemonik dengan menempatkan negara-negara berkembang lebih bergantung pada negara maju untuk penyediaan modal, teknologi, dan wisatawan.[95]

Lebih lanjut, sejak difusi konsep pembangunan berkelanjutan dalam kerangka kerja kebijakan dan pengembangan bisnis, pada akhir 1980-an, bisnis pariwisata semestinya berkontribusi dalam menghadapi tantangan manusia dan lingkungan kontemporer.[96]

---

93 *Ibid*.

94 Pariwisata adalah jalan utama akumulasi modal. Industri ini terdiri dari bentuk pasar bebas dari perusahaan dengan ukuran yang bervariasi, dari perusahaan keluarga kecil hingga perusahaan multinasional besar. Industri ini terlibat dengan berbagai perusahaan penting dan terkait untuk menangani: mode perjalanan, akomodasi, asuransi, operator tur. Berdasarkan hal ini industri ini disebut sebagai komoditas rantai *(commodity chains).* Persimpangan lebih lanjut termasuk asosiasi dengan industri lain, termasuk berbagai: konstruksi, keuangan, properti, perhotelan, komunikasi dan media. Lihat, Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *op.cit*., hlm. 313.

95 Edward Nkyi dan Atsuko Hashimoto, *op.cit.,* hlm. 394.

96 Dagmar Lund-Durlacher, *et.al.,op.cit*., hlm. 4.

Kemudian pemerintah di banyak negara telah menggunakan instrumen kebijakan, termasuk peraturan sebagai bagian dari upaya menangani tuntutan masyarakat untuk menjadikan pariwisata bagian dari solusi untuk pembangunan berkelanjutan, seperti syarat dan ketentuan yang direvisi dalam lisensi, izin dan sewa. Pada saat bersamaan penggunaan instrumen pasar, seperti insentif keuangan untuk mengarahkan perilaku yang diinginkan dan instrumen pajak untuk menghindari pilihan bisnis yang tidak diinginkan. Di samping instrumen kebijakan klasik *carrot and stick*, juga dikerahkan pemerintah untuk mendorong bisnis pariwisata untuk bergabung dengan perjanjian sukarela antara otoritas publik dan bisnis atau terlibat dalam program sukarela individu di bawah payung program tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*). Panduan juga sudah banyak dikeluarkan melalui buku pedoman perilaku dan skema sertifikasi telah diajukan untuk membantu bisnis pariwisata menerapkan tindakan secara sukarela.[97] Dengan demikian, isu-isu HAM tidak hanya signifikan dalam arena politik internasional dan untuk kesadaran publik, namun juga menjadi semakin penting dalam tata kelola perusahaan/ manajemen bisnis.[98]

Peran korporasi untuk merealisasikan pariwisata yang berkelanjutan juga ditemukan dalam Agenda 21 yang menjadi rujukan rencana aksi global yang disahkan oleh KTT Rio 1992. Komitmen ini ditegaskan kembali pada KTT Dunia tentang Pembangunan Berkelanjutan (World Summit on Sustainable Development) yang diadakan di Johannesburg, Afrika Selatan pada tahun 2002. Kedua instrumen ini menetapkan prioritas untuk pembangunan berkelanjutan ke abad kedua puluh satu. Martin Mowforth dan Ian Munt mengutip Alison Stancliffe memberikan ringkasan mengenai hal-hal pokok dalam Agenda 21 yang relevan untuk industri pariwisata:[99]

Agenda 21 berdampak pada pariwisata melalui 2 (dua) cara. *Pertama,* pariwisata secara khusus seringkali diasumsikan menawarkan potensi pembangunan berkelanjutan bagi masyarakat tertentu, khususnya di lingkungan yang rapuh. *Kedua,* pariwisata akan dipengaruhi oleh

---

97 *Ibid*., hlm. 6.

98 Christian Baumgartner, *et.al., Human Rights in Tourism: An Implementation Guideline for Tour Operators*, (Berlin: Roundtable Human Rights in Tourism, 2018), hlm. 4.

99 Martin Mowforth dan Ian Munt, *op.cit*., hlm. 112.

program aksi Agenda 21 karena banyak dampaknya dapat diubah oleh Agenda 21 yang diimplementasikan melalui kerangka kerja hukum, kebijakan, dan praktik manajemen. Agenda 21 menetapkan prioritas dan desakan yang ditujukan bagi pemerintah untuk:

1. Meningkatkan dan mengarahkan kembali kebijakan penetapan harga dan subsidi dalam isu-isu terkait pariwisata;
2. Mendiversifikasi ekonomi dengan menciptakan dan memperkuat pariwisata;
3. Menyediakan mekanisme untuk melestarikan kawasan yang terancam agar dapat melindungi satwa liar, melestarikan keanekaragaman hayati, dan memfungsikan taman nasional;
4. Mempromosikan kegiatan rekreasi dan pariwisata yang berwawasan lingkungan;
5. Bisnis dan industri, termasuk perusahaan transnasional, didesak untuk mengadopsi: a. Kode etik yang mempromosikan praktik lingkungan terbaik; b. Memastikan pengelolaan produk dan proses yang bertanggung jawab dan etis; dan, c. Meningkatkan pengaturan diri.

2.3.3. Kerangka Kerja Bisnis dan Hak Asasi Manusia

Sekretaris Jenderal PBB di bawah Dewan Ekonomi dan Sosial pada 2000 meluncurkan UN Global Compact.[100] Instrumen ini bertujuan memperkuat komitmen bisnis untuk menyelaraskan operasi mereka dengan prinsip-prinsip HAM, tenaga kerja, lingkungan dan antikorupsi serta mendukung Tujuan Pembangunan Milenium PBB.[101] Kemudian, Organisasi Pariwisata Dunia, bersama dengan Global Compact PBB,

[100] Prinsip-prinsip UN Global Compact ini berasal dari:
1. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
2. Deklarasi Organisasi Perburuhan Internasional tentang Prinsip dan Hak Dasar di Tempat Kerja
3. Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan Pembangunan
4. Konvensi PBB Menentang Korupsi

[101] Setelah Prinsip-prinsip ini disepakati, Global Compact PBB menetapkan kerangka kerjanya untuk tata kelola. Tata kelola ini bersifat transnasional, dinamis, dan fleksibel untuk menghadapi masalah yang berubah dengan cepat, sambil mempertahankan seperangkat nilai-nilai inti etis. Global Compact Governance memiliki etika sukarela dan berbasis jaringan, sebagaimana diuraikan dalam tinjauan tata kelola Global Compact PBB 2005 dan diperbarui pada 2008. Lihat, Maria Alejandra Gonzalez-Perez and Liam Leonard, *The UN Global Compact*, dalam Alice de Jonge dan Roman Tomasic, *Research Handbook on Transnational Corporations*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017), hlm. 119.

meluncurkan TOURpact.GC. Instrumen yang diarahkan pada upaya menyelaraskan prinsip-prinsip Global Compact dengan Kode Etik Global untuk pariwisata.[102]

Upaya serius PBB untuk mengeksplorasi ide seperangkat prinsip-prinsip HAM yang diakui secara global untuk korporasi, khususnya korporasi transnasional dimulai pada tahun 2005 melalui pemberian mandat untuk Perwakilan Khusus Sekretaris Jenderal tentang Masalah Hak Asasi Manusia dan Perusahaan Transnasional dan Organisasi Bisnis Lainnya (*Special Representative of the Secretary-General on human rights and transnational corporations and other business enterprises*). Pada sesi Juni 2008, Dewan HAM PBB dengan suara bulat menyambut kerangka kerja Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan untuk bisnis dan HAM.[103] Kerangka kerja ini dikonstruksi melalui 3 (tiga) prinsip dasar:[104]

Tabel 2.2. Tiga Pilar Kerangka Kerja Bisnis dan HAM

Pilar	Peran dan Tindakan
Negara	Kewajiban negara untuk melindungi dari pelanggaran HAM oleh pihak ketiga, termasuk bisnis, melalui kebijakan, regulasi, dan ajudikasi yang sesuai.
Korporasi	Tanggung jawab perusahaan yang independen untuk menghormati HAM, yang berarti bahwa perusahaan bisnis harus bertindak dengan uji tuntas untuk menghindari pelanggaran terhadap hak-hak orang lain dan untuk mengatasi dampak buruk yang melibatkan mereka.

[102] Contoh lain adalah terciptanya kemitraan Tipe II merupakan evolusi dari pertemuan puncak Johannesburg (Rio + 10) tahun 2002 yang merupakan kemitraan antara pemerintah dan aktor non-negara yang mendukung pendekatan multi-pemangku kepentingan. Pendekatan ini berbeda dengan pendekatan top-down yang berpusat pada negara yang dihasilkan melalui KTT Rio 1992. Lihat, David J. Telfer,*op.cit*., hlm. 70.

[103] Kerangka Kerja ini dikembangkan oleh Perwakilan Khusus setelah konsultasi pemangku kepentingan yang meluas, dan mandatnya diperpanjang untuk kedua kalinya untuk dijalankan hingga 2011. Lihat, Alice de Jong, *The Evolving Nature of The Transnational Corporation In The 21st Century*, dalam Alice de Jonge dan Roman Tomasic, *Research Handbook on Transnational Corporations* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017), hlm 29.

[104] John Gerard Ruggie, "Hierarchy or Ecosystem? Regulating Human Rights Risks of Multinational Enterprises", dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (*ed.*), *Business and Human Rights Beyond the End of the Beginning,* (Cambriidge: Cambridge University Press 2017), hlm. 49.

Pilar	Peran dan Tindakan
Negara dan Korporasi	Akses yang lebih besar oleh korban untuk pemulihan yang efektif, baik melalui mekanisme yudisial maupun non-yudisial.

Selanjutnya, pada 2011 Dewan HAM PBB mengadopsi Prinsip Panduan PBB untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia sebagai kerangka kerja normatif untuk tata laku perilaku perusahaan. Instrumen ini didasarkan pada pelembagaan hubungan antar negara, tugas negara untuk melindungi HAM, tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM, dan aktor politik melalui ketentuan pemulihan. John Ruggie di awal proses perumusan Panduan ini menyatakan:[105]

> Kerangka kerja perlindungan, penghormatan dan pemulihan meletakkan dasar untuk menghasilkan sarana yang diperlukan untuk memajukan agenda bisnis dan HAM. Kerangka ini menjabarkan peran dan tanggung jawab yang dibedakan namun saling melengkapi untuk negara dan perusahaan, dan itu mencakup unsur pemulihan ketika terjadi kesalahan. Sifatnya sistemik, artinya bagian komponen dimaksudkan untuk mendukung dan memperkuat satu sama lain, menciptakan proses dinamis dari kemajuan kumulatif yang tidak menyita langkah-langkah tambahan yang bermakna untuk jangka panjang.

2.3.4. Kewajiban Negara dan Tanggung Jawab Bisnis terhadap Hak Asasi Manusia

Dalam kerangka kerja ini, bisnis memiliki tanggung jawab yang unik dalam kaitannya dengan HAM.[106] Tanggung jawab bisnis sangat berbeda dari yang melekat pada negara. Bisnis dalam kerangka ini diberikan tanggung jawab menghormati HAM yang pada dasarnya berarti tidak melanggar hak-hak orang lain atau tidak membahayakan (merugikan). Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengatakan bahwa menghormati HAM

[105] Larry Catá Backer, *TNCs and Political Actors and Governments*, dalam Alice de Jonge and Roman Tomasic, *Research Handbook on Transnational Corporations* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017), hlm. 110-111.

[106] Tanggung jawab ini dapat dicapai melalui adopsi komitmen kebijakan untuk menghormati HAM yang disetujui pada tingkat tertinggi di perusahaan; melaksanakan proses uji tuntas yang 'harus mencakup penilaian dampak hak asasi manusia aktual dan potensial, mengintegrasikan dan menindaklanjuti temuan, melacak tanggapan, dan mengkomunikasikan bagaimana dampak ditangani; dan adopsi proses untuk memungkinkan pemulihan dari setiap dampak buruk HAM yang disebabkannya atau yang dikontribusikan. Lihat Prinsip-Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan HAM, Prinsip ke-15, Prinsip ke-16, Prinsip ke-17, dan Prinsip ke-22.

berarti bisnis harus menghindari pelanggaran terhadap HAM dan harus mengatasi dampak buruk HAM apabila terlibat dalam pelanggaran tersebut. Hal ini berarti tanggung jawab bisnis terhadap HAM dikatakan sebagai tanggung jawab negatif, yaitu tanggung jawab untuk tidak melakukan sesuatu (*responsibility not to do something*). Tanggung jawab semacam ini berbeda dengan tanggung jawab positif negara dalam melindungi HAM yang mengharuskan negara melakukan sesuatu untuk mencegah pihak lain, seperti bisnis melakukan pelanggaran HAM. Dengan demikian, tanggung jawab unik negara meliputi pengesahan berbagai undang-undang dan peraturan, menyiapkan proses peradilan untuk mengawasi undang-undang dan peraturan ini, menciptakan mekanisme penegakan hukum untuk memastikan bisnis mengikuti hukum, dan sejenisnya. Tanggung jawab ini membutuhkan tindakan positif, tidak hanya menahan diri dari melakukan sesuatu yang dilekatkan menjadi sifat dari tanggung jawab bisnis.[107]

Prinsip-Prinsip Panduan PBB menjelaskan dan menguraikan peran dan tanggung jawab perusahaan sehubungan dengan HAM. Prinsip-Prinsip Panduan PBB menggunakan berbagai wacana dan alasan yang mencerminkan peran sosial yang berbeda yang dimainkan oleh sistem tata kelola dalam mengatur perilaku perusahaan. Dengan demikian, bagi negara penekanannya adalah pada kewajiban hukum yang mereka miliki di bawah rezim HAM, untuk melindungi terhadap pelanggaran HAM oleh pihak ketiga (termasuk bisnis), serta rasionalitas kebijakan yang konsisten dalam memenuhi kewajiban tersebut. Di luar kepatuhan terhadap kewajiban hukum, Prinsip-Prinsip Panduan PBB terarah pada kebutuhan untuk mengelola risiko keterlibatan dalam pelanggaran HAM, yang mengharuskan perusahaan bertindak dengan uji tuntas untuk menghindari pelanggaran terhadap hak-hak orang lain dan mengatasi bahaya (kerugian) yang terjadi. Untuk individu dan masyarakat yang terkena dampak, instrumen ini menetapkan cara untuk pemberdayaan lebih lanjut bagi mereka untuk mewujudkan hak atas pemulihan.[108]

---

[107] George G. Brenkert, "Business, Respect, and Human Rights," dalam Jena Martin dan Karen E. Bravo,*The Business and Human Rights Landscape* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), hlm. 149-153.

[108] John Gerard Ruggie, *op.cit.*, hlm. hlm. 48.

2.3.5. Peranan Masyarakat Sipil

Pada saat yang sama, menurut John Ruggie masyarakat sipil adalah elemen penting dalam proses polisentris untuk melaksanakan Prinsip-Prinsip Panduan PBB. Selain melibatkan perwakilan negara dan bisnis, individu dan komunitas yang terpengaruh, bersama dengan aktor masyarakat sipil yang mewakili kepentingan dan konstituen mereka adalah kunci dalam mengakses pemulihan. Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengatur pentingnya keterlibatan, berkonsultasi, dan melaporkan kepada orang-orang dan masyarakat yang terkena dampak sebagai bagian dari persyaratan uji tuntas HAM. Selain itu, kriteria legitimasi dan efektifitas untuk mekanisme pengaduan non-yudisial, berbasis negara dan privat penting untuk diuji oleh masyarakat sipil agar orang atau komunitas yang terdampak memperoleh keadilan. Dengan kata lain Prinsip-Prinsip Panduan PBB menyediakan dan dapat digunakan sebagai instrumen advokasi publik dan yudisial untuk mengajukan tuntutan pada negara dan bisnis.[109] Organisasi masyarakat sipil bersama dengan perusahaan adalah pengemban tugas moral (*moral duty bearers*) dalam memikul tanggung jawab guna memastikan bahwa hak-hak ditegakkan.[110]

2.3.6. Perspektif Bisnis dan HAM yang Responsif Gender bagi Sektor Pariwisata

Prinsip-Prinsip Panduan PBB menguraikan peran dan tanggung jawab perusahaan, termasuk para pemangku kepentingan pariwisata, sehubungan dengan HAM. Menurut Prinsip-Prinsip Panduan PBB ini tanggung jawab bisnis untuk menghormati HAM berlaku untuk semua bisnis, termasuk di sektor pariwisata karena sektor pariwata ini berkaitan dengan kegiatan langsung, rantai pasok, dan komunitas tempat perusahaan beroperasi.[111] Semua pemangku kepentingan

[109] John Gerard Ruggie, *op.cit.*, hlm. 54.

[110] Stroma Cole, "Tourism and Water: from Stakeholders to Rights Holders, and What Tourism Businesses Need to do", dalam*Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 22, No. 1, (2014), hlm. 92

[111] Gagasan pendekatan hak asasi manusia terhadap pariwisata bukanlah hal baru. Buku Pedoman Keberlanjutan Travelife Travelators milik Federasi Tur mencakup referensi tentang hak asasi manusia dan pernyataan-pernyataan utama PBB tentang hak asasi manusia dan Konvensi-konvensi inti empat Organisasi Buruh Internasional (ILO) sebagai standar internasional yang relevan. Gagasan pendekatan hak asasi manusia terhadap pariwisata bukanlah hal baru. Federation of Tour Operators mengeluarkan Travelife Sustainability Handbook yang mencakup referensi tentang HAM dengan merujuk pada

pariwisata, termasuk industri pariwisata, memiliki tanggung jawab dalam membantu mengatasi tantangan HAM yang terlibat dalam pembangunan pariwisata. [112]

Lebih lanjut, perusahaan dapat berupaya memenuhi tanggung jawab bisnis mereka untuk menghormati HAM melalui 3 (tiga) komponen: [113]

1. Memiliki kebijakan HAM

   Tujuan pengembangan kebijakan HAM adalah menciptakan kondisi struktural untuk penanaman HAM jangka panjang ke dalam bisnis, termasuk rantai pasok mereka. Komponen penting dari strategi ini adalah komitmen terhadap HAM dan mengakui Prinsip Panduan PBB sebagai kerangka acuan. Komitmen ini berfungsi sebagai dasar untuk pengembangan dan adaptasi terhadap pedoman perusahaan khusus tentang HAM. Komitmen HAM merupakan kunci untuk sistem manajemen dan untuk komunikasi internal dan eksternal. Berdasarkan komitmen HAM, korporasi yang bergerak pada industri pariwisata dapat mengembangkan strategi HAM perusahaan. Pendekatannya dapat bervariasi dari bisnis ke bisnis dan bergantung pada ukuran, struktur, portofolio produk, tujuan, struktur kepemilikan, dan praktik perusahaan yang sudah ada.

2. Melakukan uji tuntas HAM

   Sesuai dengan Prinsip-Prinsip Panduan PBB, pada prinsipnya bisnis diminta untuk menilai aktivitas bisnis mereka mengenai semua dampak pada HAM. Dalam prosesnya, perhatian khusus juga harus diberikan pada risiko HAM yang memengaruhi sekelompok besar orang, atau risiko yang bisa berdampak sangat parah bagi sejumlah kecil orang. Selain itu, bidang tersebut sangat relevan ketika potensi kerusakan tidak dapat diperbaiki.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Instrumen HAM utama dan 4 (empat) Konvensi Inti dari Organisasi Buruh Internasional (ILO) sebagai standar internasional yang relevan. International Business Leaders Forum, yang mencakup International Tourism Partnership, telah menangani masalah-masalah hak asasi manusia sejak 1990-an, dan sebuah inisiatif global telah lama dibentuk untuk menangani pariwisata seks anak. Kode Etik Global untuk Pariwisata Global dari Organisasi Pariwisata Dunia juga didasarkan pada konvensi hak asasi manusia internasional. Lihat Tourism Concern, *loc.cit*.

[112] *Ibid*.

[113] Christian Baumgartner, *et.al., op.cit*., hlm. 14-24.

Oleh karena itu, operator tur perlu mendekati masalah langkah demi langkah dan menetapkan prioritas sesuai dengan relevansi kegiatan pariwisata dan setiap daerah tujuan.[114]

3. Menetapkan proses pemulihan
   Dalam manajemen risiko perusahaan, prosedur pengaduan dan pemberitahuan yang efektif adalah instrumen untuk mengidentifikasi pelanggaran HAM yang nyata dan untuk memberikan pemulihan. Kemudian meningkatkan komunikasi dengan pelanggan, populasi lokal, mitra bisnis, dan pemangku kepentingan lainnya. Karenanya, prosedur pengaduan dan pemberitahuan harus dapat diakses oleh semua kelompok kepentingan.[115]

Meskipun secara khusus diminta oleh Dewan HAM PBB untuk 'mengintegrasikan perspektif gender dan untuk memberikan perhatian khusus kepada orang-orang yang termasuk dalam kelompok rentan, termasuk perempuan, namun Prinsip-Prinsip Panduan tidak memasukkan instrumen internasional mengenai kepentingan khusus kelompok-kelompok ini dalam daftar minimal HAM yang diakui secara internasional.[116] David Bilchitz dan Surya Deva merujuk pandangan Bonita Meyersfeld yang menyatakan bahwa lensa (perspektif) gender harus digunakan untuk semua norma HAM karena 'manifestasi dari pelanggaran HAM yang tampaknya bersifat generik mungkin berbeda untuk perempuan. Perbedaan ini bergantung pada beberapa faktor, seperti kebijakan komunal, sosial atau negara yang mendefinisikan pengalaman perempuan

---

[114] Dengan demikian, mengadopsi pendekatan HAM yang mengharuskan perusahaan untuk mengenali potensi mereka untuk berkontribusi pada serangkaian dampak hak asasi manusia, dan mengharuskan upaya untuk terlibat langsung dengan mereka yang mungkin terkena dampak. Dengan cara ini, uji tuntas hak asasi manusia juga harus membantu perusahaan mengatasi risiko tindakan hukum dengan menunjukkan bahwa semua langkah yang wajar untuk menghindari keterlibatan dalam dugaan pelanggaran HAM telah diambil.

[115] Prosedur pengaduan harus dapat diakses khususnya bagi orang-orang yang dirugikan oleh kegiatan wirausaha baik di dalam maupun di luar perusahaan. Selain itu, pihak-pihak yang terkena dampak dapat diwakili oleh para ahli hukum, serikat pekerja atau organisasi yang berhadapan dengan bisnis. Selain itu, mekanisme pemberitahuan juga harus dapat diakses oleh orang-orang yang telah menyaksikan pelanggaran HAM, seperti para wisatawan. Perlindungan korban harus mengambil prioritas tertinggi dalam prosedur pengaduan dan pemberitahuan.

[116] David Bilchitz dan Surya Deva, *The Human Rights Obligations of Business: a Critical Framework for the Future*, dalam David Bilchitz dan Surya Deva (eds.), *Human Rights Obligations of Business Beyond the Corporate Responsibility to Respect?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), hlm. 17.

dalam masyarakat. Lebih jauh, Bonita Meyersfeld mengaitkan ruang lingkup dan analisis gender dalam konteks bisnis dan HAM, terutama terkait dengan tugas negara untuk melindungi HAM dan tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM, termasuk proses uji tuntas.[117]

Salah satu tantangan utama dalam mengatasi ketidaksetaraan gender dalam kaitannya dengan aktivitas perusahaan adalah mengenali norma gender yang melekat, bias budaya yang kompleks, dan ketidak-seimbangan relasi kekuasaan (kekuatan) yang berbeda dalam setiap konteks. Gender dapat dipergunakan sebagai kategori analisis yang dapat digunakan untuk melihat hubungan kekuasaan dan dominasi semakin terlihat. Perusahaan tidak dapat mengubah konteks seperti itu sendiri, walau sebenarnya mereka memang memiliki tanggung jawab untuk mengakui situasi ketidaksetaraan gender dan memastikan bahwa itu tidak dilanggengkan. Oleh karena kompleksnya tugas tersebut, keter-libatan yang berarti dan kerjasama di antara para pemangku kepentingan menjadi krusial.[118]

Berdasarkan adanya titik kesenjangan gender ini, maka sangat penting bahwa tindakan yang diambil oleh Negara dan perusahaan bisnis dalam mengimplementasikan Prinsip-Prinsip Panduan PBB responsif gender. Situasi ini tidak terlepas dari adanya hambatan tambahan yang dialami perempuan dan anak perempuan dalam mencari akses ke pemulihan yang efektif. Selain itu, karena adanya interseksi dan berbagai bentuk diskriminasi (*intersecting and multiple forms of discrimination*), maka dari itu perempuan dan anak perempuan yang berbeda dapat dipengaruhi secara berbeda oleh kegiatan bisnis mengingat usia, warna kulit, kasta, kelas, etnis, agama, bahasa, melek huruf, akses ke sumber daya ekonomi, status perkawinan, orientasi seksual, identitas gender, kecacatan, tempat tinggal di lokasi pedesaan, dan migrasi, status asli atau minoritas.[119]

---

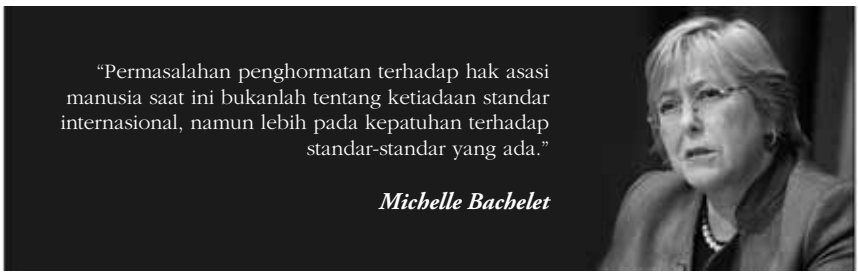
117 *Ibid.*, hlm. 2.

118 Joanna Bourke Martignoni dan Elizabeth Umlas, *Gender-Responsive Due Diligence For Business Actors: Human Rights-Based Approaches* (The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018), hlm. 8.

119 Surya Deva, "Introduction", dalam United Nations Development Programme (UNDP) dan the United Nations Working Group on Business and Human Right, dalam Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and United Nations Development Programme, *Gender Dimension of the Guiding Principles on Business and Human Rights,* (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/United Nations Development Programme, tanpa tahun), hlm. 6.

B A B 3

Politik Infrastruktur Pariwisata Massal dan Implikasinya terhadap Hak Asasi Manusia dan Lingkungan: Sejauhmana Dampaknya?



3.1. SITUASI PARIWISATA INDONESIA DALAM KECENDERUNGAN KONTEKS GLOBAL DAN REGIONAL

3.1.1. Situasi Pariwisata Global

Pada 2017 pariwisata tercatat sebagai kategori ekspor ketiga terbesar di dunia setelah bahan kimia dan bahan bakar, dan di atas produk dan makanan otomotif.[1]

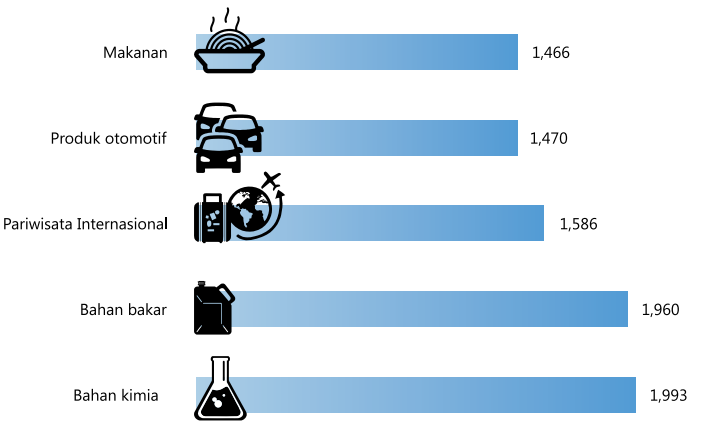
Menurut laporan Organisasi Pariwisata Dunia (UNWTO), pada tahun 2018 aktivitas perjalanan wisata internasional mengalami pertumbuhan 5% yang mencapai angka 1,4 miliar USD. Kenaikan ini mengasilkan pendapatan sebesar USD 1, 7 trilyun USD.[2] Beberapa faktor yang mendorong pertumbuhan tersebut adalah peningkatan ekonomi global yang relatif kuat, kelas menengah yang tumbuh di negara-negara dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi (*emerging economies*), kemajuan teknologi, model bisnis baru, biaya perjalanan yang terjangkau dan fasilitasi visa. Dengan laju pertumbuhan yang cepat ini, Lauren. Uppink Calderwood, *et.al.* melalui Laporan World

[1] World Tourism Organization (UNWTO), *op.cit.*, hlm. 8

[2] World Tourism Organization (UNWTO), *International Tourism Highlights: 2019 Edition* (Madrid: UNWTO, 2019), hlm. 28-31

Economic Forum dengan tema *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point* memprediksi bahwa kedatangan wisatawan internasional akan mencapai 1,8 miliar pada tahun 2030.[3]

Grafik 3.1. Lima Besar Produk Ekspor Terbesar di Dunia



Sumber: Hasil Olahan Penulis Berdasarkan UNWTO (2019)

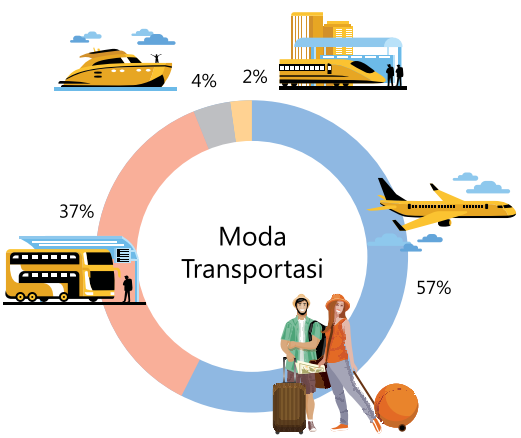
Setelah krisis ekonomi 2008, pariwisata dipandang sebagai pendorong ekonomi penting yang mempromosikan kekayaan dan pertumbuhan. Perluasan kekayaan di banyak negara berkembang secara ekonomi, seperti Tiongkok dan India telah memberikan semakin banyak orang sarana dan waktu luang untuk berpartisipasi secara teratur dalam pariwisata rekreasi. Kekuatan ekonomi India dan Tiongkok akan meningkat pesat. India misalnya, hanya perlu mencapai seperempat dari PDB per kapita Uni Eropa (UE) pada 2035. Perkembangan lain yang telah secara signifikan mengubah dan membentuk pariwisata dalam beberapa tahun terakhir adalah pengembangan teknologi dan digitalisasi. *Platform* ekonomi bersama seperti Airbnb, 9 flats, dan Wimdu telah sangat meningkatkan akomodasi yang tersedia, tidak hanya di kota-kota. *Platform* pemesanan *online,* aplikasi, peta digital dan *platform* penilaian membuat perjalanan lebih mudah dan lebih

[3] Lauren Uppink Calderwood, *et.a*l, The *Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point,* (Geneva: World Economic Forum, 2019), hlm. v.

cepat, dan memungkinkan wisatawan untuk berkeliling kota lebih bebas, lebih cepat, dan mandiri.[4]

Pergerakan menuju mobilitas massa pada taraf global diilustrasikan oleh perkembangan baru-baru ini dari penerbangan. Sejak 1990-an, penerbangan telah menjadi praktik gaya hidup inti globalisasi. Menurut UNWTO, setiap tahun lebih dari 1 miliar orang bepergian (satu per tujuh dari populasi dunia), dan pada 2017 jumlah tersebut telah mencapai 1,2 miliar. Negara yang paling banyak dikunjungi adalah Perancis (77 juta), Amerika Serikat (60 juta) dan Tiongkok (56 juta). Eropa menyumbang sekitar setengah dari semua kunjungan dan tetap menjadi tujuan favorit wisatawan internasional, sementara Asia adalah tujuan pilihan dengan pertumbuhan tercepat.[5] Menurut data dari UNWTO, pangsa perjalanan udara telah meningkat dari 46% pada tahun 2000 menjadi 58% pada tahun 2018, sementara transportasi darat telah menurun dari 49% menjadi 39% pada periode yang sama.[6]

Grafik 3.2. Proporsi Moda Transportasi Untuk Perjalanan Wisata



Sumber: Hasil Olahan Penulis Berdasarkan UNWTO (2019)

Lebih lanjut, sebagaimana diilustrasikan pada grafik 3.3, data UNWTO menunjukan pada 2019 kawasan Asia-Pasifik mencatat

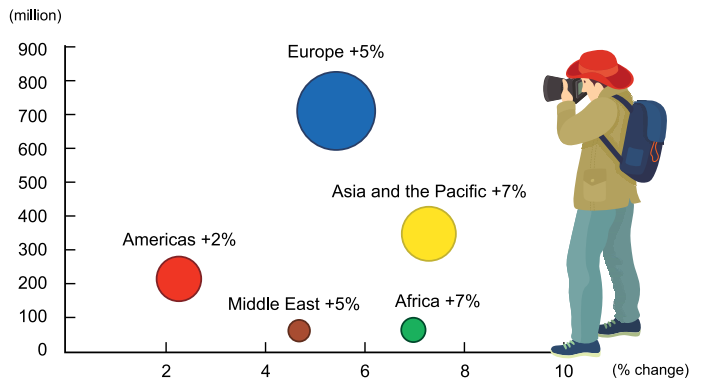
[4] Elisa Innerhofer, Greta Erschbamer dan Harald Pechlaner, "Overtourism: The Challenge of Managing The Limits," dalam Harald Pechlaner, Elisa Innerhofer dan Greta Erschbamer (*eds.*), *Overtourism: Tourism Management and Solutions* (Oxon: Routledge, 2020), hlm. 3.

[5] Roland Benedikter, *op.cit.,* hlm xv.

[6] World Tourism Organization (UNWTO), *op.cit.*, hlm. 7.

pertumbuhan kedatangan wisatawan tertinggi (*highest growth in arrivals*), diikuti oleh Afrika pada peringkat kedua.[7]

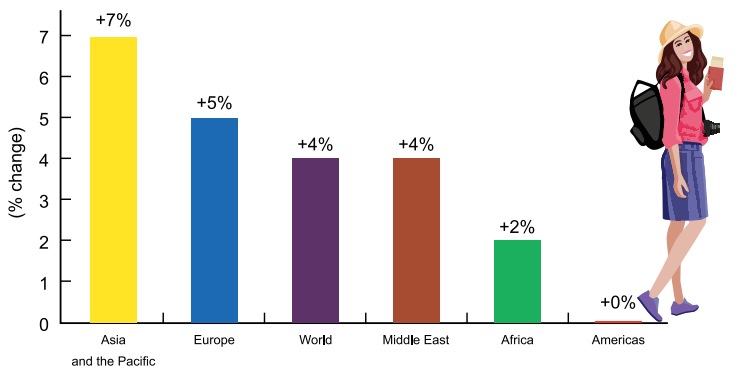
Grafik 3.3. Pertumbuhan Kedatangan Wisatawan Dunia Tahun 2019



Sumber: UNWTO (2019)

Kemudian, kawasan Asia-Pasifik dan Eropa menikmati pertumbuhan di atas rata-rata (*above-average growth*) dalam pendapatan pariwisata, seperti terlihat melalui grafik 3.4:

Grafik 3.4. Pertumbuhan Pendapatan Pariwisata Dunia Tahun 2019



Sumber: UNWTO (2019)

[7] *Ibid.*, hlm. 6

Laporan Travel and Tourism Competitiveness yang disampaikan World Economic Forum pada 2019 menunjukkan perlunya mengembangkan infrastruktur untuk merespon adanya tambahan sekitar 400 juta kedatangan wisatawan yang diperkirakan akan terjadi pada 2030. Namun, tantangan infrastruktur unik untuk berbagai wilayah dan berbagai tingkat pembangunan ekonomi. Kegagalan untuk mengatasi tantangan infrastruktur dapat mengurangi daya saing dan merusak industri perjalanan dan pariwisata. Infrastruktur, termasuk udara, darat, pelabuhan, dan layanan pariwisata seperti kamar hotel dan layanan penyewaan mobil, memainkan peran penting dalam daya saing perjalanan dan pariwisata, itu semua berfungsi sebagai tulang punggung industri pariwisata.[8]

Dalam konteks politik pariwisata, penelitian yang dilakukan oleh Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (Organisation for Economic Co-operation and Development/OECD) dan UNWTO menyatakan bahwa peran pemerintah dalam sektor perjalanan dan pariwisata telah berubah secara signifikan selama 40-50 tahun terakhir. Pada tahun-tahun awal pengembangan pariwisata massal, pemerintah memainkan peran perintis. Intervensi pemerintah dianggap penting karena investasi besar jelas diperlukan untuk menyediakan infrastruktur dasar dan fasilitas yang diperlukan untuk membuka daerah suatu negara untuk pariwisata dan membantu memulai pertumbuhan permintaan. Sektor swasta sulit diharapkan untuk mendanai investasi semacam itu sampai iklim kepercayaan telah terbentuk.[9] Namun, ketika pariwisata mulai bertumbuh dan potensi nilai komersial sektor pariwisata semakin meningkat, sektor swasta akan menjadi semakin tertarik pada peluang

[8] Sejak 2017, infrastruktur transportasi udara adalah salah satu komponen yang paling ditingkatkan dalam indeks, dengan pertumbuhan yang kuat dalam skor di sebagian besar wilayah, subkawasan, dan tingkat pembangunan ekonomi. Namun, sebagian besar kinerja ini berasal dari meningkatnya kapasitas rute dan jumlah operator yang beroperasi. Persepsi kualitas infrastruktur transportasi udara, sementara lebih baik sejak 2017, telah tumbuh lebih lambat, sementara angka kepadatan bandara terbaru menunjukkan sedikit berkurangnya akses bandara dibandingkan sebelumnya. Hasil-hasil ini berpotensi mengindikasikan bahwa permintaan perjalanan dan pertumbuhan maskapai pada akhirnya dapat melebihi kapasitas infrastruktur keras. Pada 2037, Asosiasi Transportasi Udara Internasional (International Air Transport Association) memproyeksikan jumlah penumpang udara bisa dua kali lipat menjadi 8,2 miliar. Lihat, World Economic Forum, "If You Build It, They Will Come: Why Infrastructure is Crucial to Tourism Growth and Competitiveness," *Agenda,* diperbaharui pada 4 September 2019, https://www.weforum.org/agenda/2019/09/why-infrastructure-is-crucial-to-tourism-growth-and-competitiveness/

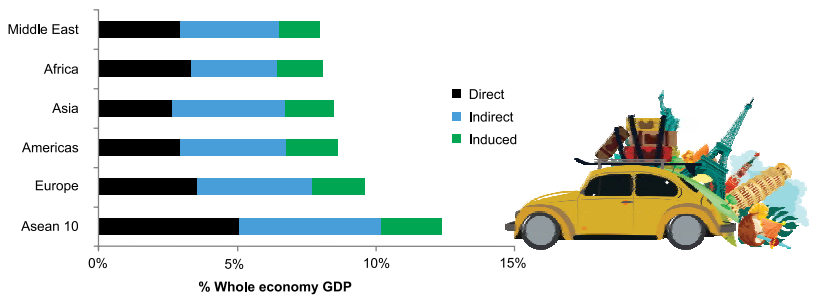
[9] World Travel & Tourism Council, *Governing National Tourism Policy* (London: WTTC, 2015), hlm. 9.

bisnis yang ditawarkan. Hal ini mengakibatkan ledakan investasi sektor swasta dalam pengembangan hotel dan ekspansi yang cepat pada sektor tersebut. Kemudian situasi ini mengakibatkan kapasitas hotel yang berlebihan di destinasi paling populer, yang mengarah ke persaingan ketat dan, di beberapa negara, terjadi malpraktik industri (*industry malpractice*).[10]

3.1.2. Situasi Pariwisata Regional (ASEAN)

Secara kolektif, sepuluh negara kawasan ASEAN lebih bergantung pada sektor pariwisata untuk menggerakkan ekonomi mereka daripada semua wilayah lain di dunia. Pada 2015, pariwisata secara langsung menyumbang 5% dari total PDB ekonomi kawasan, dan 7,4% secara tidak langsung dalam PDB yang terinduksi dengan sektor pariwisata. Lebih dari 32 juta pekerjaan di sepuluh negara ASEAN didukung secara langsung atau tidak langsung oleh pariwisata. Kontribusi total pariwisata terhadap ekonomi ASEAN adalah 12,4% dari PDB pada 2015. Jumlah tersebut lebih tinggi dibandingkan kawasan Eropa dan Amerika. Iklim yang menguntungkan, kedekatan dengan pasar besar seperti Tiongkok, infrastruktur yang baik dengan standar ekonomi baru, konektivitas ke pasar asal yang lebih jauh, dan daya saing harga dengan standar ekonomi maju, membuat banyak negara di kawasan ASEAN menjadi destinasi perjalanan yang sangat menarik.[11]

Grafik 3.5. Kontribusi Pariwisata Terhadap GDP di 6 Kawasan Dunia



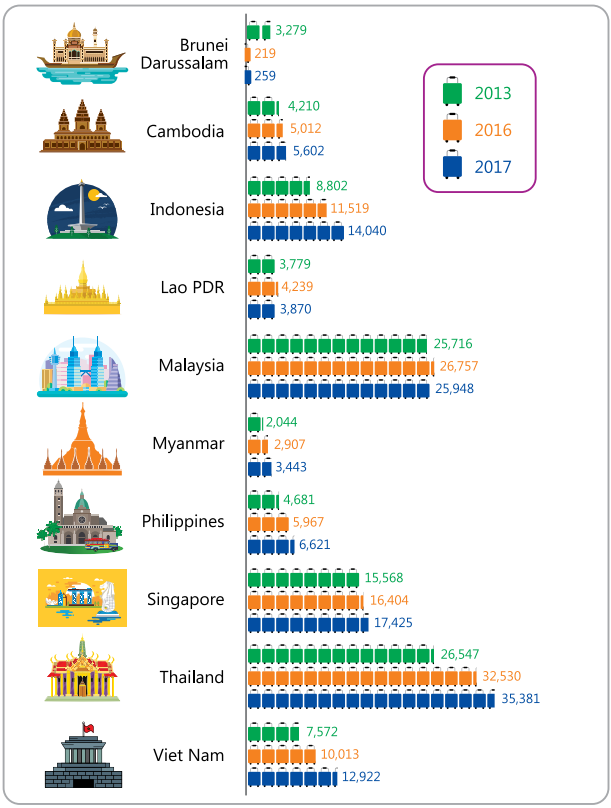
Sumber: Turner dan Freiermuth (WTTC, 2016)

[10] *Ibid.*

[11] Rochelle Turner dan Evelyne Freiermuth, *Travel & Tourism Investment In ASEAN* (London: World Travel & Tourism Council (WTTC), 2016), hlm. 2.

Pada sisi lain di spesifik regional, berdasarkan statistika kunjungan wisatawan ke-10 negara dalam kurun waktu 3 tahun (dalam juta) dapat dilihat melalui grafik 3.6:[12]

Grafik 3.6. Total kunjungan wisatawan ke-10 negara ASEAN tahun 2013, 2016, dan 2017 (Dalam Juta)



Sumber: ASEAN (2018)

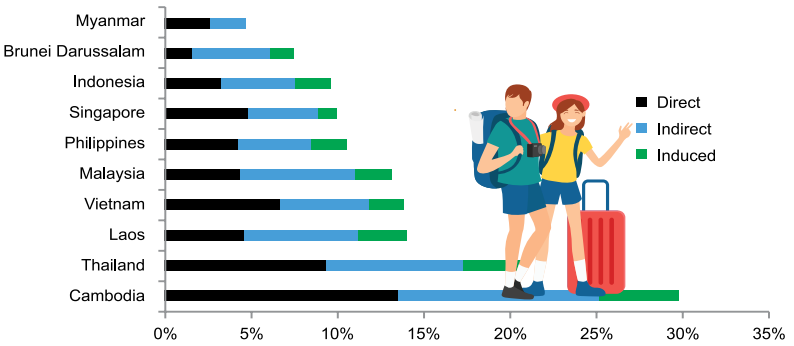
Berdasarkan angka kunjungan tersebut, maka total kontribusi pariwisata terhadap terhadap PDB setiap negara anggota ASEAN pada 2015 dapat dilihat melalui grafik 3.7:[13]

---

12 ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Highlights 2018* (Jakarta: 2018), hlm. 10.

13 Selama dekade terakhir, ekonomi ASEAN telah tumbuh rata-rata di atas 5% per tahun dan diperkirakan oleh Oxford Economics akan terus tumbuh kuat di bawah 5% per tahun untuk dekade berikutnya. Wilayah ini memiliki kelas menengah yang tumbuh pesat, dengan proporsi rumah tangga dengan pendapatan tahunan di atas USD 20.000, dan cenderung meningkat (pada 2000 kurang dari 3% menjadi hampir 13% dalam beberapa

Grafik 3.7. Kontribusi Pariwisata Terhadap PDB 10 Negara ASEAN



Sumber: Turner dan Freiermuth (WTTC, 2016)

Elemen utama dari keberhasilan negara-negara kawasan ASEAN dalam memperluas aktivitas pariwisata pada beberapa tahun terakhir adalah kemampuan untuk memanfaatkan pertumbuhan spektakuler Tiongkok dalam melakukan perjalanan wisata. Perluasan skema status tujuan yang disetujui oleh Tiongkok (dari hanya 14 negara pada 2000 menjadi 113 pada tahun 2012) bersama dengan pertumbuhan konsumen yang kuat dan meningkatnya keinginan untuk bepergian ke luar negeri, telah menghasilkan peningkatan kunjungan kunjungan wisatawan Tiongkok sebesar 700%, yakni, dari hanya di bawah 10 juta pada tahun 2000 menjadi 78 juta pada tahun 2015. Pada 2015 pengunjung Tiongkok menyumbang lebih dari seperempat dari total kedatangan internasional ke Brunei, Malaysia, Thailand dan Vietnam, naik dari 5-10% pada tahun 2000. Total hari ini, gabungan destinasi ASEAN mencapai 21% dari wisatawan asal Tiongkok.[14]

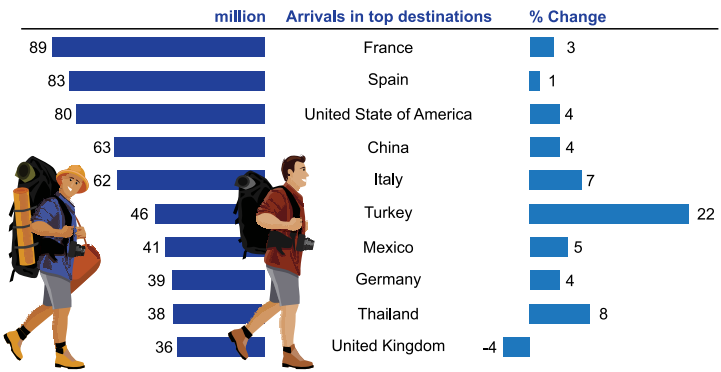
tahun terakhir, dan akan meningkat sekitar sepertiga pada tahun 2025). Di seluruh kawasan ASEAN, ada variasi yang luas dalam total kontribusi pariwisata terhadap PDB. Pariwisata berkontribusi terhadap PDB di bawah 10% dapat lihat pada negara seperti Myanmar, Brunei dan Indonesia, sementara itu, beberapa negara menikmati kontribusi pariwisata lebih dari 20%, seperti Thailand dan hampir 30% di Kamboja. Hampir 10% dari total PDB ekonomi Thailand dihasilkan langsung oleh *travel and tourism* dan lebih dari 13% di Kamboja. Bahkan di Singapura yang berpenghasilan tinggi, pariwisata memberikan kontribusi yang secara substansial lebih besar bagi perekonomian daripada banyak ekonomi berpenghasilan tinggi lainnya di Eropa atau Amerika Utara. Lihat, Rochelle Turner dan Evelyne Freiermuth, *loc.cit*.

[14] *Ibid*., hlm. 3.

3.1.3. Situasi Pariwisata Indonesia

Apabila melihat kontribusi pariwisata pada PDB, maka terlihat kontribusi pariwisata Indonesia masih di bawah negara-negara ASEAN lain. Bahkan, Indonesia belum termasuk sebagai 10 negara yang menjadi tujuan para wisatawan dunia. Menurut data UNWTO, terdapat hanya 10 negara yang menerima 40% dari kedatangan wisatawan di seluruh dunia.[15]

Grafik 3.8. Sepuluh Besar Negara Penerima Kedatangan Wisatawan Internasional



Sumber: UNWTO (2019)

Situasi di atas tidak terlepas dari masih rendahnya daya saing pariwisata Indonesia. Menurut laporan The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019 yang dilansir World Economi Forum, indeks daya saing keseluruhan Indonesia masih berada pada peringkat 40, sedangkan Thailand pada peringkat 31, Malaysia pada peringkat 29, dan Singapura pada peringkat 17. Indeks daya saing pariwisata mengukur serangkaian faktor dan kebijakan yang memungkinkan pengembangan berkelanjutan sektor perjalanan dan pariwisata, yang berkontribusi pada pengembangan dan daya saing suatu negara. Terdapat beberapa tolok ukur penilaian yang dikembangkan untuk menilai dan memberi peringkat seperti terlihat pada tabel di bawah ini.[16]

---

[15] World Tourism Organization (UNWTO), *op.cit.*, hlm. 9.
[16] Lauren Uppink Calderwood, *et.al, op.cit.*, hlm. ix.

Tabel. 3.1. Indikator Daya Saing Pariwisata Versi World Economic Forum

Lingkungan yang Mendukung	Kebijakan Perjalanan dan Pariwisata dan Ketentuan yang Mendukung	Infrastruktur	Sumber Daya Alam dan Kultural
Lingkungan bisnis	Prioritas Perjalanan & Pariwisata	Infrastruktur Transportasi Udara	Sumber Daya Alam
Keselamatan dan keamanan	Keterbukaan terhadap Internasional	Infrastruktur Darat dan Pelabuhan	Sumber Daya Budaya dan Perjalanan Bisnis
Kesehatan dan Kebersihan	Daya Saing Harga	Infrastruktur Layanan Wisatawan	
Sumber Daya Manusia dan Pasar Tenaga Kerja	Lingkungan yang berkelanjutan		
Kesiapan TIK			



Sumber: Hasil Olahan Peneliti berdasarkan Calderwood (2019)

Lebih rinci, menurut laporan tersebut posisi Indonesia pada setiap kategori dan pilar dapat dilihat melalui tabel di bawah ini.[17]

Tabel 3.2. Nilai Daya Saing Pariwisata Indonesia Versi World Economic Forum

Tolok Ukur Indeks	Rank	Tolok Ukur Indeks	Rank	Tolok Ukur Indeks	Rank	Tolok Ukur Indeks	Rank
Kategori							
Lingkungan yang Mendukung	72	Kebijakan Perjalanan dan Pariwisata dan Ketentuan yang Mendukung	4	Infrastruktur	71	Sumber Daya Alam dan Kultural	18
Pilar							
Lingkungan bisnis	50	Prioritas Perjalanan & Pariwisata	10	Infrastruktur Transportasi Udara	38	Sumber Daya Alam	17

[17] *Ibid.*, hlm. 65-83.

Keselamatan dan keamanan	80	Keterbukaan terhadap Internasional	16	Infrastruktur Darat dan Pelabuhan	66	Sumber Daya Budaya Dan Perjalanan Bisnis	24
Kesehatan dan Kebersihan	102	Daya Saing Harga	6	Infrastruktur Layanan Wisatawan	98		
Sumber Daya Manusia dan Pasar Tenaga Kerja	44	Lingkungan yang berkelanjutan	135				
Kesiapan TIK	67						



Sumber: Hasil Olahan Peneliti berdasarkan Calderwood (2019)

Sementara itu, menyikapi kecenderungan permintaan yang terus meningkat dan pasar konsumen yang semakin kompetitif, World Travel & Tourism Councill dan World Economic Forum memberikan rekomendasi untuk membangun infrastruktur pariwisata. Infrastruktur sangat penting bagi destinasi di kawasan ASEAN untuk mempertahankan dan meningkatkan pangsa pasar mereka dan menarik bagi kelompok pelancong yang terus tumbuh dan beragam.

Dalam konteks Indonesia, data menunjukkan rata-rata pertumbuhan wisatawan mancanegara 2014-2017 mencapai 49%, lebih tinggi dibandingkan periode 2011-2014 sebesar 23%. Pertumbuhan wisatawan pada 2017 juga mengalami kenaikan tiga kali lipat dibandingkan pertumbuhan regional dan global. Indonesia tumbuh 22% sementara pertumbuhan pariwisata regional yang hanya tumbuh 7% dan global 6,4%. Pencapaian atas pertumbuhan sektor ini telah menyumbang 3 besar devisa bagi Indonesia sebesar USD 15,20 miliar pada tahun 2017.[18]

[18] Invest Island, "he "10 New Bali" Project In Indonesia: What Is It, And Why Will It Shape The Future Of Southeast Asia's Tourism Industry?", *Press Release* diakses terakhir pada 16 September 2019 dari https://invest-islands.com/ten-new-bali-project/#!#close,;Secara kolektif, sepuluh negara yang membentuk kawasan ASEAN lebih bergantung pada perjalanan dan pariwisata untuk mendorong ekonomi mereka ketimbang semua wilayah lain di dunia. Iklim yang menguntungkan, kedekatan dengan pasar outbound besar, infrastruktur yang baik, konektivitas ke pasar dan daya saing harga membuat banyak bagian wilayah ini menjadi tujuan wisata yang sangat menarik. World Tour & Travel Council memperkirakan bahwa akan ada US $ 782 milyar investasi yang dilakukan oleh negara-negara ASEAN selama dekade berikutnya - hampir 10% dari total pengeluaran kumulatif infrastruktur dunia untuk sektor perjalanan dan pariwisata. Tingkat pertumbuhan PDB sektor ini rata-rata tahunan sebesar 6,2% untuk masing-masing tahun hingga 2026. Namun demikian, realisasi pertumbuhan ini berkaitan dengan kemampuan setiap negara untuk menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan untuk masa depan. Lihat, Rochelle Turner and Evelyne Freiermuth, *loc.cit*

Seiring dengan perkembangan dinamika pariwisata global, Presiden Joko Widodo, menetapkan Sepuluh Bali Baru pada 2016 dengan tujuan untuk meningkatkan jumlah kedatangan wisatawan mancanegara.[19] Proyek ini adalah inisiatif pemerintah untuk membangun 10 pusat wisata baru untuk meniru dampak ekonomi pariwisata di Bali secara nasional. Sektor ini dipilih karena pariwisata dapat dijadikan sebagai pendorong utama pembangunan ekonomi. Ketenaran dan reputasi Bali sebagai surga wisata (*tourist paradise*) terlihat melalui *OECD Economic Survey of Indonesia* tahun 2018. Survei ini menempatkan Bali sebagai lambang keberhasilan Indonesia dalam menciptakan merek pariwisata populer.[20]

Pada tahun 2019, Presiden Joko Widodo menetapkan target meningkatkan kontribusi sektor wisata menjadi 8% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Penetapan target ini berimplikasi bahwa dalam kurun waktu 4 tahun mendatang, jumlah wisatawan yang berkunjung perlu ditingkatkan menjadi dua kali lipat menjadi kira-kira 20 juta.[21] Pada 2020, sektor pariwisata diproyeksikan menjadi penyumbang devisa terbesar bagi Indonesia bersama sektor-sektor utama dalam perekonomian Indonesia.[22] Pariwisata diharapkan menjadi salah satu lokomotif ekonomi baru, yang dapat diandalkan untuk berperan dalam menyokong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Tujuannya: (1) menyumbang 8% dari keseluruhan PDB negara; (2) meningkatkan pendapatan valuta asing menjadi Rp 240 Triliun (USD 18 Miliar); dan, (3) menyediakan lapangan pekerjaan bagi 13 juta penduduk.[23] Selaras dengan target-target yang telah ditetapkan,

---

19 Kompas.com, "Apa Itu 10 Destinasi Wisata Prioritas? Tugas Lama untuk Wishnutama," *Travel,* diperbaharui terakhir pada 23 Oktober 2019, https://travel.kompas.com/read/2019/10/23/104726127/apa-itu-10-destinasi-wisata-prioritas-tugas-lama-untuk-wishnutama?page=all

20 ECOSCOPE, "How Best to Keep Up Rapid Tourism Growth in Indonesia", diakses terakhir pada 16 September 2019 dari https://oecdecoscope.blog/2018/10/10/how-best-to-keep-up-rapid-tourism-growth-in-indonesia/,

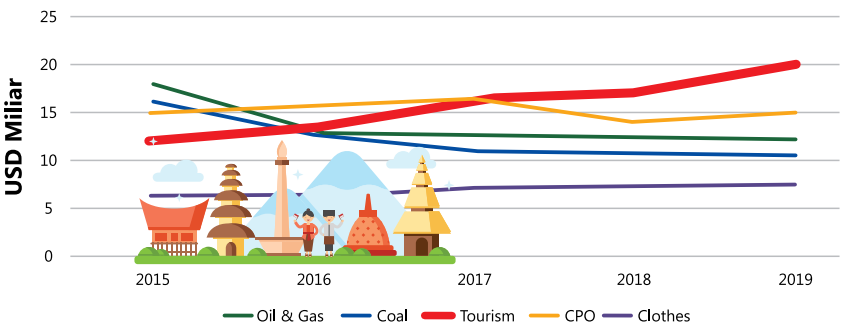
21 Indonesia Investment, "Industri Pariwisata Indonesia," *Bisnis,* diakses terakhir pada 16 September 2019, https://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/industri-sektor/pariwisata/item6051

22 Capaian Sektor Pariwisata 3 Tahun Jokowi-Jk, Kemenpar, Tanpa Tahun

23 Presiden RI Joko Widodo, dalam sambutan di Gala Dinner Ulang Tahun ke-50 Perhimpunan Hotel dan Restaurant Indonesia di Jakarta, menegaskan kembali harapan-harapan akan masa depan Pariwisata Indonesia. Pariwisata Indonesia telah mendapatkan pengakuan dunia, sebagai destinasi terindah di dunia, Bali dinobatkan sebagai *The Best Destination in The World oleh TripAdvisor 2017*, Indonesia merupakan salah satu negara dengan sumber daya alam terindah di muka bumi. Hal tersebut dibuktikan dengan diraihnya peringkat

pemerintah akan meningkatkan infrastruktur transportasi, fasilitas publik, teknologi Informasi dan Komputer (kesiapan TIK), konektivitas, dan mendorong investasi asing dengan menghapus pengaturan yang menghambat investasi asing.[24]

Grafik 3.9. Empat Besar Sektor Penyumbang Devisa Indonesia 2019



Sumber:Kementerian Pariwisata (2018)

3.1.4. Program Sepuluh Bali Baru

Program 10 Bali Baru termasuk salah satu program prioritas dari Kementerian Pariwisata yang percepatan pembangunannya diharapkan dapat membantu mendatangkan 20 juta wisatawan mancanegara. Dengan jumlah tersebut sektor pariwisata dapat meraih devisa 17,6 miliar dollar AS (Rp 246,4 triliun) di penghujung 2019.[25] Pidato sesaat

keenam untuk negara terindah di dunia versi *"Rough Guides", publisher* ternama Inggris. Sedangkan, *World Travel and Tourism Council* (WTTC) pada tahun 2018 menetapkan Indonesia sebagai negara dengan pertumbuhan pariwisata tercepat, yakni peringkat 9 dunia, peringkat 3 di Asia dan peringkat 1 di Asia Tenggara.
Peringkat Indonesia di *Travel and Tourism Competitiveness Index* (TTCI) yang dikeluarkan oleh World Economic Forum (WEF) melesat dari ranking 70 pada tahun 2013 menjadi ranking 42 pada tahun 2017. Lihat Eddy Cahyono Sugiarto, 2019, "Pariwisata, Lokomotif Baru Penggerak Ekonomi Indonesia", 9 April. Diakses terakhir pada 16 September 2020, dari https://www.setneg.go.id/baca/index/pariwisata_lokomotif_baru_penggerak_ekonomi_indonesia

[24] Invest Island, *Loc.cit*

[25] Kompas.com, "Sektor Pariwisata Ditargetkan Raup Devisa Rp246 Triliun di 2019", *Money,* diakses terakhir pada 19 Desember 2019 dari https://money.kompas.com/read/2019/07/28/172200726/sektor-pariwisata-ditargetkan-raup-devisa-rp-246-triliun-di-2019-.;Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf) merevisi target jumlah kunjungan wisatawan mancanegara. Dari semula target yang dipatok 20 juta

setelah dilantik menjadi Presiden RI untuk periode kedua, pada 20 Oktober 2019, Joko Widodo menegaskan bahwa:[26]

> "Pembangunan infrastruktur akan kita lanjutkan. Infrastruktur yang menghubungkan kawasan produksi dengan kawasan distribusi, yang mempermudah akses ke kawasan wisata, yang mendongkrak lapangan kerja baru, yang mengakselerasi nilai tambah perekonomian rakyat,"

Ketua Tim Percepatan Pembangunan 10 Bali Baru, Hiramsyah S. Thaib meyakini bahwa program prioritas 10 Bali Baru dapat menggenjot sektor pariwisata sebagai lokomotif pertumbuhan ekonomi. Perkembangan pariwisata Indonesia saat ini sudah menjadi salah satu dari tiga sektor prioritas, selain pertanian dan maritim termasuk perikanan:[27]

> "Sudah saatnya kita lebih fokus untuk mempertahankan sektor pariwisata sebagai lokomotif pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan potensi alam dan budaya yang luar biasa yang kita miliki. Mengingat sektor pariwisata adalah *mother industry* karena seluruh sektor akan ikut maju bersama."

Penekanan senada untuk menempatkan sektor pariwisata sebagai solusi bagi perekonomian juga dinyatakan oleh Gubernur Bank Indonesia, Perry Warjiyo:[28]

> "Dalam menghadapi resesi ekonomi global, Indonesia masih bisa bertumpu pada industri pengolahan dan jasa pariwisata. Hal ini sebagai solusi akibat tren perdagangan dunia melambat, karena kecenderungan proteksionisme dalam momentum perang dagang. Saat ini seluruh dunia masih bergulat dengan revolusi teknologi digital. Alhasil sektor pariwisata bisa menjadi alternatif yang potensial menarik arus modal masuk ke Indonesia."

Menteri PUPR, Basuki Hadimuljono menyampaikan, anggaran negara yang telah dipersiapkan oleh pemerintah untuk pembangunan infrastruktur program destinasi wisata super prioritas mencapai Rp

---

orang, kini diturunkan menjadi 18 juta orang yang datang ke Indonesia. Lihat, Tempo.co, "Kemenpar Pangkas Target Wisatawan Mancanegara Jadi 18 Juta Orang," *Bisnis,* diakses pada 18 Desember 2019 dari https://bisnis.tempo.co/read/1229769/kemenpar-pangkas-target-wisatawan-mancanegara-jadi-18-juta-orang

26 Afif Farhan (Travel Detik), "Pariwisata Masuk FOkus Jokowi di Periode Kedua," *Travel News* diakses pada 18 Desember 2019 dari https://travel.detik.com/travel-news/d-4753949/pariwisata-masuk-fokus-jokowi-di-periode-kedua,

27 Kompas.com, "Sektor Pariwisata Ditargetkan Raup Devisa Rp246 Triliun di 2019", *Loc.Cit*

28 Gloria Fransisca Katharina Lawi (bisnis.com), "ISEI: Industri dan Pariwisata Harus Jadi Tulang Punggung," *Ekonomi,* diakses terakhir pada 18 Desember 2019 dari https://ekonomi.bisnis.com/read/20190829/9/1142503/isei-industri-dan-pariwisata-harus-jadi-tulang-punggung,

10,1 triliun. Anggaran tersebut terbagi dari anggaran yang berasal dari Kementerian PUPR sebesar Rp 7,6 triliun dan Kementerian Perhubungan sebesar Rp 2,5 triliun:[29]

> "Ini dari kami sesuai kebutuhan Rp 7,6 triliun. Ini hanya lima destinasi. Yang lima lainnya ada juga tapi *second priority*. Yang *first priority* ada ini harus selesai 2020,"

Anggota Komite Ekonomi dan Industri Nasional (KEIN) dan Ketua Pokja Pariwisata Nasional KEIN Dony Oskaria menilai bahwa ada beberapa hal yang kurang tepat dalam pengembangan 10 Bali baru. Dony mencontohkan Danau Toba yang secara konseptual tidak sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh karena dalam rencana wilayah pariwisata diprioritaskan untuk menjadi destinasi minat khusus seperti Geopark:[30] Menurut Dony, pemerintah harus mengembangkan *traffic puller* yang sifatnya *mass tourism* atau wisata masal di 10 Bali baru tersebut. Dengan mengarah kepada destinasi wisata massal maka target kunjungan wisatawan mancanegara dapat terwujud. Dampaknya diharapkan dapat meningkatkan devisa dan memperlebar kontribusi pariwisata terhadap PDB nasional.

> "Semangat *geopark* adalah konservasi. Maka, sudah bisa dipahami bahwa konservasi tidak mungkin dibuat masif karena ada pembatasan-pembatasan demi menjaga sisi sustainability dan sisi penjagaan lingkungan. Oleh sebab itu, hal tersebut harus betul-betul dipahami. Menciptakan 10 Bali baru harus berkaca kepada Bali. Bali adalah *mass tourism*. *Oleh* sebab itu semua arah kebijakan di sana ditujukan untuk penyempurnaan ekosistem *mass tourism*. Infrastruktur harus lengkap, aksesbilitas harus masif dari semua arah, sesuai dengan hasil *market mapping* untuk Bali, amenitas harus berkelas dunia, Investasi pariwisatanya pun didukung penung dengan regulasi-regulasi yang membuka kran bertumbuhnya wisata massal."

Sementara itu, Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Wishnutama Kusubandio memaknai Indonesia menjadi destinasi pariwisata berkualitas sehingga tidak hanya berorientasi pada jumlah. Menurut

---

[29] Kontan.com, "Pemerintah Akan Percepat Proyek Infrastruktur Wisata Super Prioritas" *Kebijakan,* diakses terakhir pada 18 Desember 2019 dari https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-akan-percepat-proyek-infrastruktur-wisata-super-prioritas;. Kelima destinasi super prioritas itu adalah Danau Toba, Borobudur, Mandalika, Labuan Bajo, dan Likupang. Sedangkan enam destinasi pariwisata prioritas lainnya adalah Tanjung Lesung, Tanjung Kelayang, Kepulauan Seribu dan Kota Tua, Bromo Tengger Semeru, Wakatobi, dan Morotai

[30] diakses pada 18 Desember 2019 dari https://www.liputan6.com/bisnis/read/4023115/kein-strategi-pengembangan-10-bali-baru-harus-terukur, ,

Wishnutama, pembangunan pariwisata ke depan tidak hanya berorientasi pada jumlah, namun juga meningkatkan kualitas wisatawan yang datang:[31]

> "Maksud pariwisata berkualitas dalam arti, kami meningkatkan kualitas turis yang datang ke Indonesia sehingga *spending* di Indonesia jauh lebih besar, Pengeluaran turis yang datang ke Indonesia rata-rata sebesar USD 1.220 atau Rp 17,2 juta. Pemerintah, ingin pengeluaran wisatawan mancanegara di Indonesia lebih dari angka itu."

3.2. PETA KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN POLITIK PEMBANGUNAN BALI BARU

3.2.1. Arah dan Kerangka Umum Politik Pariwisata

3.2.1.1. *Undang-Undang Kepariwisataan No. 10 Tahun 2009*

Seiring dengan wawasan global terhadap tata kelola pariwisata yang berkelanjutan, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan dianggap tidak lagi sesuai dengan kecenderungan yang ada. Demikian adanya maka hadirlah Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan (Undang-Undang Kepariwisataan). Menurut undang-undang ini, pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Lebih lanjut, Undang-Undang Kepariwisataan turut mencakup beberapa hal seperti konsep pariwisata berkelanjutan, koordinasi lintas sektor, destinasi pariwisata nasional, kawasan strategis pariwisata nasional, pemberdayaan usaha kecil dan menengah, promosi pariwisata, asosiasi pariwisata, standarisasi bisnis pariwisata, dan pengembangan sumber daya manusia. Dalam kaitannya dengan pembangunan pariwisata, undang-undang ini memberikan perhatian yang cukup besar dalam hal pengaturan industri pariwisata, destinasi pariwisata, kelembagaan pemasaran dan promosi, dan secara khusus memberikan mandat kepada pemerintah pusat dan daerah untuk merumuskan rencana induk pariwisata. Mandat lainnya yang diberikan kepada pemerintah pusat

[31] Arthur Gideon (Liputan6.com), "KEIN: Strategi Pengembangan 10 Bali Baru Harus Terukur" diakses terakhir pada 18 Desember 2019 darihttps://travel.tempo.co/read/1275637/wishnutama-sebut-pariwisata-berkualitas-apa-maksudnya/full&view=ok,

dan daerah adalah untuk mengembangkan serta melindungi usaha kecil menengah melalui fasilitas kebijakan dan kemitraan.[32]

3.2.1.2. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025*

Dalam konteks Agenda Global 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan, maka pariwisata dapat berkontribusi pada ketiga dimensi pembangunan berkelanjutan, meliputi dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan tata kelola dan kerangka kerja kebijakan untuk merealisasikan pariwisata berkelanjutan. Komitmen Pemerintah Republik Indonesia juga dapat ditemukan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Dokumen ini menyatakan bahwa semua sektor pembangunan di Indonesia harus menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Visi kepariwisataan dikembangkan agar mampu mendorong kegiatan ekonomi dan meningkatkan citra Indonesia, meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal, serta memberikan perluasan kesempatan kerja. Pengembangan kepariwisataan memanfaatkan keragaman pesona keindahan alam dan potensi nasional sebagai wilayah wisata bahari terluas di dunia secara arif dan berkelanjutan, serta mendorong kegiatan ekonomi yang terkait dengan pengembangan budaya bangsa.

3.2.1.3. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019*

Selain RPJPN, Pemerintah menetapkan beberapa tujuan untuk meningkatkan peran pariwisata dalam perekonomian Indonesia dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.[33] Selain itu, pada bulan Maret 2016, ditetapkan kebijakan perluasan fasilitas bebas visa kepada 169 negara untuk menarik lebih banyak wisatawan asing. Kebijakan ini menghasilkan kebijakan visa kedua yang paling terbuka di dunia. Kebijakan ini sesuai dengan peringkat Daya Tarik Wisata yang dilaporkan melalui laporan World Economic Forum. Namun demikian,

---

[32] Yesaya Sandang, "Kebijakan Pariwisata Indonesia Dan Isu Hak Asasi Manusia," dalam Adzkar Ahsinin, *et.al.*, *Relasi Bisnis Dan Hak Asasi Manusia: Konteks dan Perspektif Hukum Dd Indonesia* (Yogyakarta: ELSAM & UGM, 2016), hlm. 161–80.

[33] Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah, *Program Pembangunan Pariwisata Indonesia: Kerangka Pengelolaan Lingkungan dan Sosial* (Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2018), hlm. 8.

dalam konteks Indonesia, kebijakan promosi dan visa menghadapi 4 (empat) kendala utama pertumbuhan dan daya saing, yakni:[34]

1. Masih buruknya akses, kualitas infrastruktur dan pelayanan bagi warga, pengunjung dan usaha;
2. Terbatasnya keterampilan tenaga kerja dan pelayanan pariwisata sektor swasta, kecuali Bali;
3. Kondisi yang menunjang untuk usaha dan masuknya investasi swasta masih lemah;
4. Koordinasi antar kementerian/lembaga yang lemah, hubungan pusat-daerah dan pemerintah-swasta yang kurang baik, kemampuan implementasi yang lemah untuk pengembangan pariwisata, serta kurang memadainya kemampuan untuk memantau dan melestarikan kekayaan alam dan budaya.

Kemudian, RPJMN Tahun 2015–2019 di bidang pariwisata menerangkan bahwa pembangunan kepariwisataan di daerah tujuan wisata dituntut melibatkan pemangku kepentingan dari berbagai institusi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Asosiasi Perusahaan Pariwisata; Asosiasi Profesi Pariwisata, Lembaga Swadaya Masyarakat; Perguruan Tinggi; Masyarakat; *Investor/Developer*; Pers, dan Media massa. Selain itu, dokumen tersebut juga memuat wacana bahwa dalam menghadapi berbagai perjanjian perdagangan bebas yang berimbas pada peningkatan kompleksitas pembangunan pariwisata di daerah, perlu dilakukan reposisi dan revitalisasi terhadap sejumlah *Destination Management Organization* (DMO) dengan tiga pilihan, yakni:[35]

1. DMO tetap sebagai organisasi swasta namun kegiatannya dibiayai oleh Pemerintah Pusat. Mekanisme pembiayaan DMO perlu dirumuskan bersama Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, LPKP, BPKP dan BPK;
2. DMO menjadi bagian dari SPKD Provinsi untuk urusan Kepariwisataan tetapi dikhususkan menjalankan fungsi sebagai perwakilan Pemerintah Pusat di daerah;
3. DMO ditransformasi menjadi unit kerja Pemerintah Pusat di

[34] *Ibid*., hlm. 24.

[35] I Nyoman Suyatna, *et. al.*, *Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Badan Otoritas Pariwisata* (Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2016), hlm. 4-5.

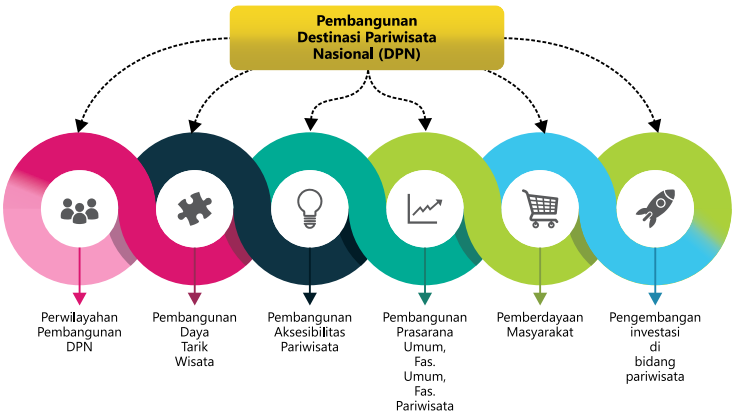
daerah yang melaksanakan tugas dalam satu regional yang terdiri dari beberapa provinsi.

3.2.1.4. *Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional 2010-2025 (RIPPARNAS)*

Dalam konteks pelaksanaan Undang-Undang Kepariwisataan, dibuatlah Perpres No. 50 tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional 2010-2025, yang berfungsi penting bagi pembangunan kepariwisataan Indonesia karena:

1. Memberikan arah pengembangan yang tepat terhadap potensi kepariwisataan dari sisi produk, pasar, spasial, sumber daya manusia, manajemen, dan sebagainya sehingga pariwisata Indonesia dapat tumbuh dan berkembang secara postif dan berkelanjutan bagi pengembangan wilayah dan kesejahteraan masyarakat;
2. Mengatur peran setiap *stakeholders* terkait baik lintas sektor, lintas pelaku, maupun lintas daerah/wilayah agar dapat mendorong pengembangan pariwisata secara sinergis dan terpadu. Pemerintah pusat secara sistematis dan terstruktur telah membuat kebijakan dari pusat serta kelembagaan dalam mengimplementasikan kebijakan ini.

Gambar 3.1 Pemetaan Pembangunan Destinasi Pariwisata Nasional

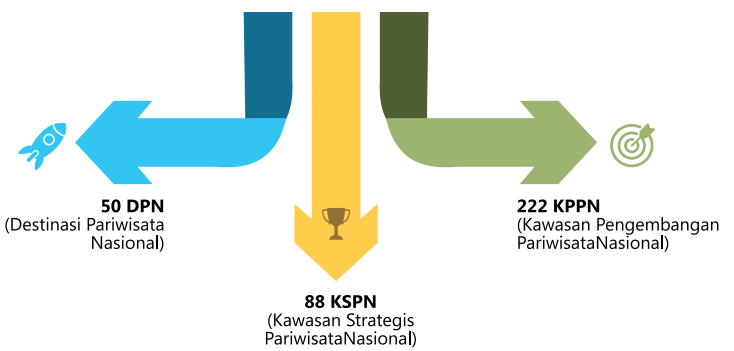


Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Dengan kata lain, arah politik pembangunan pariwisata dapat merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2011 yang menjadi rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional 2010 – 2025. Berdasarkan peraturan presiden ini disebutkan bahwa pembangunan kepariwisataan nasional meliputi tidak hanya destinasi Pariwisata, melainkan juga Pemasaran, Industri dan Kelembagaan.[36]

Kebijakan tersebut menegaskan arah pembangunan kepariwisataan nasional yang menjadi dasar arah kebijakan, strategi, dan indikasi program kepariwisataan nasional dalam kurun waktu 2010 – 2025 yang meliputi pembangunan: (1) Destinasi Pariwisata Nasional (DPN); (2) Pemasaran Pariwasata Nasional; (3) industri pariwisata nasional; (4) Kelembagaan Kepariwisataan Nasional. Kemudian secara lebih rinci kebijakan tersebut membagi perwilayahan DPN, yaitu 50 DPN yang tersebar di 33 provinsi, dan 88 Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) yang tersebar di 50 DPN.

Gambar 3.2. Diagram Komponen dan Pewilayahan Pembangunan Destinasi Pariwisata Nasional



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Adapun syarat untuk menjadi DPN dan KSPN secara rinci dijelaskan dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut:

[36] *Ibid*., Lihat Pasal 1 poin (16).

Tabel. 3.3. Syarat DPN dan KSPN

DPN	KSPN
Bertumpu pada definisi kawasan geografis dengan cakupan wilayah provinsi dan/atau lintas provinsi yang di dalamnya terdapat kawasan-kawasan pengembangan pariwisata nasional yang tentu saja memiliki keterpaduan dengan rencana sektor terkait.	Memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata nasional 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. Konsekuensi KSPN ialah memiliki kekhususan dari wilayah.

Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Konsiderans dari Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2011 menyebutkan tujuan dari penetapan kawasan strategis pariwisata nasional adalah pelaksanaan dari Pasal 9 ayat (1) yakni mengenai Rencana Induk pembangunan pariwisata dari tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota merupakan bagian integral dari rencana pembangunan jangka panjang nasional. Rencana penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan dilakukan dengan melibatkan pemangku kepentingan.[37]

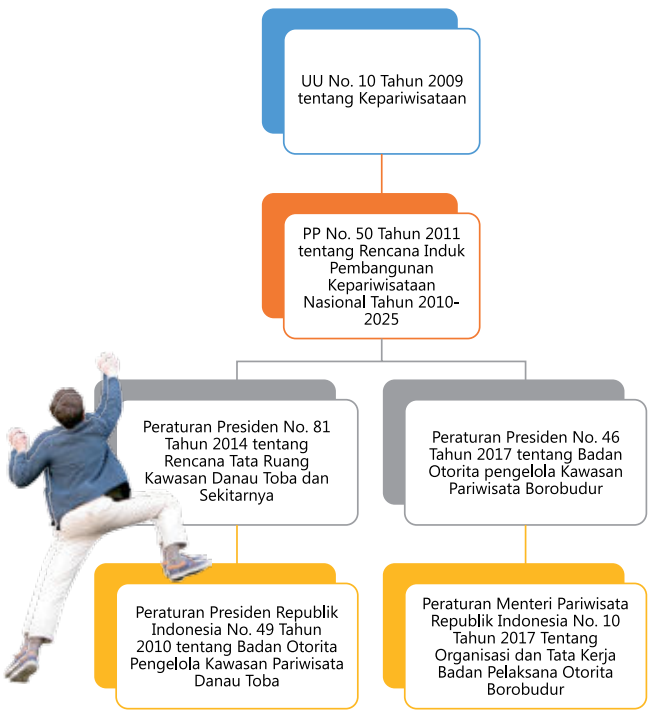
Setelah penetapan KSPN yang dibentuk melalui Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2011 tentang Pembangunan Destinasi Pariwisata Nasional 2010-2025, kemudian disusun Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba, termasuk pembentukan kelembagaan dari pusat untuk percepatan pembangunan. Namun pengembangan KSPN dalam penerapannya juga tidak memiliki pola kebijakan melalui peraturan perundang-undangan yang sama. Dalam praktek di KSPN Danau Toba misalnya dimulai dengan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya. Setelah itu. Disusul dengan pembentukan Badan Otorita Danau Toba melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 49 Tahun 2016. Sementara dalam praktiknya, KSPN Borobudur tidak menggunakan rencana khusus tata ruang melainkan langsung Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur yang

[37] Pasal 9 UU Pariwisata No. 10/2009

dilengkapi dengan Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor. 10 Tahun 2017 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Borobudur. Hal ini menunjukan bahwa bangunan kebijakan tata kelola KSPN tidak seragam antara satu dengan yang lain dan ini jelas berpotensi menimbulkan perbedaan kekuatan perlindungan hak dalam tiap aktivitas antara KSPN satu dengan yang lain.

Skema Peraturan Perundang-undangan yang mengatur keberadaan KSPN dapat dilihat melalui diagram 3.11 di bawah ini: [38]

Gambar 3.3. Diagram Skema Regulasi KSPN



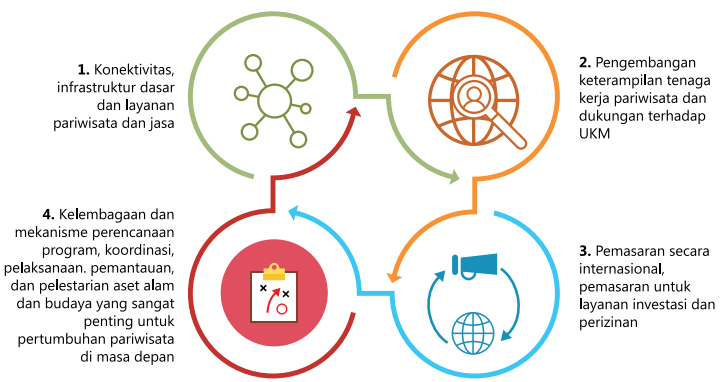
Sumber: Hasil Olahan Peneliti

[38] Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Labuan Bajo, dibentuk dengan Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2018, Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata atau BOP Labuan Bajo Flores. Konsiderans menyatakan pembentukan badan otorita ini untuk mempercepat pengembangan dan pembangunan kawasan Pariwisata Labuan Bajo Flores. Dalam penelitian ini, kebijakan ini tidak dibahas secara khusus karena di luar ruang lingkup penelitian.

3.2.1.5.*Program Prioritas Nasional Pembangunan Pariwisata Indonesia (PPNPPI)*

Peluncuran Program Prioritas Nasional Pembangunan Pariwisata Indonesia (PPNPPI) dengan tujuan untuk beralih menuju pendekatan pembangunan pariwisata yang lebih komprehensif dan inklusif. Kemudian pemerintah mengidentifikasi 10 (sepuluh) daerah tujuan wisata untuk prioritas pembangunan.[39] Program Pemerintah Indonesia untuk pembangunan pariwisata diharapkan meningkatkan kontribusinya terhadap PDB, pendapatan valuta asing, dan penciptaan lapangan kerja di seluruh Indonesia. Program ini memiliki 4 (empat) bidang program kunci:[40]

Gambar. 3.4. Diagram Empat Komponen PPNPPII



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Kemudian, Pemerintah mengembangkan politik pembangunan 10 (sepuluh) destinasi pariwisata prioritas yang dikenal dengan Bali Baru. Penetapan ini diikuti dengan percepatan pembangunan infrastruktur transportasi dan meningkatkan upaya promosi pada kesepuluh destinasi baru tersebut. Adapun yang menjadi arah dan sasaran kebijakan pariwisata mencakup 4 (empat) aspek sebagai berikut:[41]

---

39 *Ibid*.

40 *Ibid*., hlm. 3.

41 Kementerian PPN/Bappenas, *Pembangunan Pariwisata,* (*Multilateral Meeting* Kedeputian Bidang Ekonomi, *Updated* Hasil Kesepakatan Versi 11 Maret, 2016).

Tabel. 3.4. Empat Aspek Arah dan Sasaran Kebijakan Pariwisata

Pemasaran Pariwisata Nasional	Pembangunan Destinasi Pariwisata	Pembangunan Industri Pariwisata	Pembangunan Kelembagaan Pariwisata
Mendatangkan sebanyak mungkin wisatawan mancanegara dan mendorong peningkatan wisatawan nusantara.	Meningkatkan daya tarik daerah tujuan wisata sehingga berdaya saing di dalam negeri dan di luar negeri.	Meningkatkan partisipasi usaha lokal dalam industri pariwisata nasional serta meningkatkan keragaman dan daya saing produk/ jasa pariwisata nasional disetiap destinasi periwisata yang menjadi fokus pemasaran.	Membangun sumber daya manusia pariwisata serta organisasi kepariwisataan nasional.

Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Selain empat aspek tersebut, terdapat 3 (tiga) strategi yang dikembangkan pemerintah untuk membangun pariwisata, terutama kesepuluh destinasi wisata Bali Baru sebagai berikut:[42]

Tabel. 3.5. Tiga Strategi Pembangunan Pariwisata di Sepuluh Bali Baru

Jenis Strategi	Penjabaran Strategi
Atraksi	■ Diversifikasi aktivitas wisata ■ Manajemen Pengunjung (*visitor management*) ■ Sadar wisata
Aksesibilitas	■ Sarana (moda transportasi angkutan jalan, sungai, danau dan penyeberangan, angkutan laut dan kereta api), ■ Prasarana (pelabuhan laut, bandara, stasiun) dan ■ Sistem Transportasi (informasi rute dan jadwal, TIK, kemudahan reservasi moda)
Amenitas	■ Prasarana umum (listrik, air, telekomunikasi, pengelolaan limbah) ■ Fasilitas Umum (keamanan, keuangan perbankan, bisnis, kesehatan, sanitasi dan kebersihan, khusus bagi penderita disabilitas, anak-anak dan lanjut usia, rekreasi, lahan parkir dan ibadah)
Amenitas	■ Fasilitas Pariwisata (akomodasi, rumah makan/restoran, informasi dan pelayan pariwisata, keimigrasian, TIK dan kios e-tourism, polisi pariwisata dan satuan tugas wisata, toko cinderamata, penunjuk arah-papan informasi wisata-rambu lalu lintas wisata, bentuk bentang lahan) ■ Standardisasi dan Sertifikasi Usaha Pariwisata

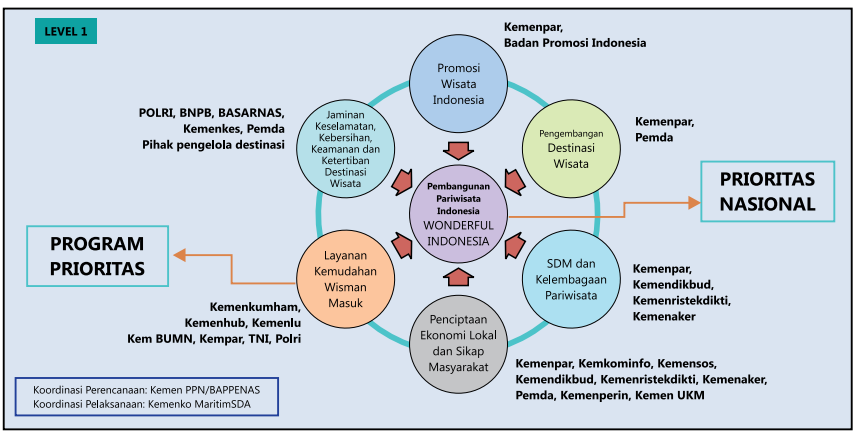
[42] Dadang Rizki Ratman, *Pembangunan Destinasi Pariwisata Prioritas 2016 -2019* (Jakarta: Kementerian Pariwisata, 2016), hlm.23.

Terdapat pula 2 (dua) arahan penting lainnya terkait aspek kelembagaan yang termuat dalam Surat Setkab No: B-652/Seskab/Maritim/11/2015 mengenai politik pariwisata di Indonesia, yakni:[43]

1. Menteri Pariwisata bersama Menteri terkait, para Gubernur pada 10 (sepuluh) destinasi pariwisata prioritas, Bupati/Walikota terkait, agar fokus pada perbaikan 10 (sepuluh) destinasi prioritas pariwisata dengan mendukung dan memperkuat kebijakan, program dan kegiatan yang diperlukan sehingga benar-benar terlihat perubahannya;
2. Perbaikan meliputi, antara lain kelembagaan pengelola, infrastruktur (termasuk jalan, pelabuhan dan bandara, ketersediaan listrik, bahan bakar minyak, air bersih), manajemen promosi daerah, ketersediaan fasilitas umum, penataan pedagang, penataan lingkungan, serta penerimaan masyarakat;

Seiring dengan penetapan tersebut Kementerian PPN/Bappenas mengembangkan perencanaan terintegrasi dengan 6 (enam) strategi disertai kementerian/lembaga yang memiliki otoritas terkait srategi tersebut.[44]

Gambar. 3.5. Diagram Kelembagaan Program Prioritas Nasional Pembangunan Pariwisata Indonesia



Sumber: Kementerian PPN/Bappenas (2016)

[43] *Ibid*, hlm. 34.
[44] Kementerian PPN/Bappenas, *op.cit*

3.2.2. Destinasi Wisata: Kaitannya dengan Kawasan Ekonomi Khusus dan Investasi

Presiden Joko Widodo melihat potensi besar pada pariwisata dan sektor industri yang terkait. Ia pun berkomitmen untuk mengembangkan sektor pariwisata dengan menetapkan target peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia.[45] Penetapan ini mempunyai konsekuensi besar terkait pembuatan destinasi baru, yang dikenal dengan 10 Bali Baru. Menurut Kementerian Pariwisata, pengembangan sepuluh destinasi pariwisata prioritas dan kawasan strategis pariwisata nasional membutuhkan investasi dan skema pembiayaan. Salah satu sumber investasi tersebut melalui Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI), Sarana Multi Infrastruktur (SMI), PT Sarana Multigriya Finansial (SMF), hingga skema Pembiayaan Investasi Non Anggaran Pemerintah, termasuk industri perbankan, industri keuangan non-bank dan pasar modal.[46]

3.2.2.1. *Ide Dasar Kawasan Ekonomi Khusus (KEK)*

Dalam berhadapan dengan investasi bagi pembangunan pariwisata, sebenarnya ada ide yang dikembangkan jauh sebelum ide KPSN, yakni Kawasan Ekonomi Kreatif (KEK). Adaptasi ide KEK, apabila dilihat dari sisi perdagangan, sebenarnya terinspirasi dari zona bebas dan entrepots (pelabuhan perlintasan kapal) yang digunakan selama berabad-abad untuk menjamin penyimpanan barang dagang dan pertukaran sepanjang rute dagang. Ide tersebut mulai dikembangkan pada era modern ketika Bandara Shannon di Clare, Irlandia mulai menyediakan manufaktur padat karya yang telah dibentuk dan dimulai di Amerika Latin dan Asia Timur pada tahun 1970-an. Zona ini menarik investasi dari perusahaan-

---

[45] Kunjungan wisatawan mancanegara pada 2019 mencapai 20 juta orang. Target tersebut, lebih besar dibandingkan jumlah wisman yang datang tahun 2018, yaitu lebih dari 16 juta orang. Pada tahun 2018, sektor pariwisata Indonesia tercatat dengan pertumbuhan tertinggi peringkat ke-9 di dunia (versi The World Travel & Tourism Council (WTTC))

[46] Pemerintah menyiapkan dana Rp 10 triliun melalui Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI), Sarana Multi Infrastruktur (SMI), PT Sarana Multigriya Finansial (SMF), hingga skema Pembiayaan Investasi Non Anggaran Pemerintah (PINA). Industri perbankan diharapkan bisa mendukung pembiayaan wisata sebesar Rp 230 triliun. Adapun kontribusi industri keuangan non-bank Rp 10 triliun dan pasar modal Rp 45 triliun.
Lihat, Tim Publikasi Katadata, "Harapan Tinggi dari Kerja Besar Mendandani 10 Bali Baru," *Industri* diperbaharui terakhir pada 20 Juli 2019, https://katadata.co.id/berita/2019/07/20/harapan-tinggi-dari-kerja-besar-mendandani-10-bali-baru

perusahaan multinasional. Kemudian, KEK dianggap dapat menjadi pusat industri hilir untuk hinterland dalam skala besar karena lokasinya yang strategis. Hal ini artinya, KEK dapat menjadi pusat pengolahan bahan baku baik di tingkat nasional maupun internasional. Beragam keunggulan disiapkan mulai dari fasilitas kemudahan izin usaha dan insentif pajak berupa *tax holiday, tax allowence*, hingga pembebasan PPh. Dalam konteks Indonesia hal tersebut diatur berdasarkan payung regulasi Undang-Undang No. 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.

3.2.2.2. *Irisan KEK dan KSPN: Program Strategis Nasional*

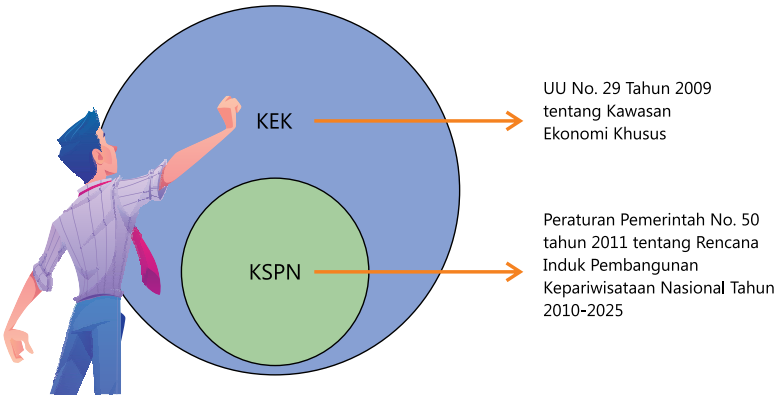
Rezim kebijakan KEK ada lebih dahulu ketimbang kebijakan KSPN, namun keduanya memiliki irisan yang sama. Salah satunya ialah adanya KEK Pariwisata yang diharapkan dapat menjadi objek wisata terintegrasi (*integrated area tourism*) antara wisata alam, wisata budaya hingga wisata MICE (*MICE and events tourism*). Dalam data Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia terdapat 5 (lima) destinasi KEK Pariwisata, yakni (1) KEK Tanjung Kelayang; (2) KEK Tanjung Lesung; (3) KEK Singhasari; (4) KEK Morotai; dan (5) KEK Mandalika.

KEK Pariwisata meski terkesan mirip dengan KSPN, namun yang membedakannya keduanya diatur dengan rezim kebijakan yang berbeda:

1. Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dibentuk berdasarkan UU No.29 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, fungsinya menjadi kawasan yang memiliki keunggulan geoekonomi dan geostrategi dan berfungsi untuk menampung kegiatan industri, ekspor, impor, dan kegiatan ekonomi lain yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan daya saing internasional. KEK dikoordinasikan dibawah Badan Koordinasi Penanaman Modal;
2. Sementara KSPN dibentuk dengan dasar Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2011 di bawah rezim Undang-Undang Kepariwisataan yang dikoordinasikan di bawah Kementerian Pariwisata.

Meskipun belum ada aturan harmonisasi antara dua kebijakan tersebut, dapat dimaknai bahwa fokus KSPN adalan pengelolaan wisata, sementara KEK terarah pada kawasan bisnis dan investasi. Hubungan kedua kawasan tersebut yang diatur dengan rezim kebijakan yang berbeda dapat digambarkan melalui diagram 3.5:

Gambar3.6 Diagram Hubungan Rezim Kebijakan KEK dan KSPN



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Dalam kaitannya dengan pembangunan pariwisata beberapa pembangunan destinasi wisata masuk dalam proyek strategis nasional (PSN). PSN pertama kali ditetapkan melalui Peraturan Presiden No.3 tahun 2016 yang meliputi 225 proyek dan satu program. Aturan ini direvisi pada tahun 2017 melalui Peraturan Presiden No. 58 tahun 2017 yang meliputi 245 proyek dan dua program. Aturan ini terakhir direvisi kembali pada 2018 melalui Peraturan Presiden No. 56 tahun 2018 yang meliputi 223 proyek dan tiga program. Dalam Proyek Strategis Nasional yang termuat dalam Peraturan Presiden No. 56 tahun 2018 terdapat pembangunan KEK Tanjung Kelayang dan KEK Tanjung Lesung. Selain itu, beberapa infrastruktur dalam Proyek Strategis Nasional terdapat memudahkan transportasi dan logistik untuk menyukseskan KSPN. [47]

Berdasarkan Studi yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) terindikasi bahwa terdapat kesenjangan yang cukup besar antara desain konsep dan realitas empiris implementasi tata kelola KEK. Atau dengan kata lain, operasionalisasi konsep tata kelola KEK belum berjalan sesuai dengan desain yang telah ditetapkan oleh pihak pemerintah sebagaimana tertuang dalam sejumlah regulasi yang ada hasil studi mengidentifikasi sedikitnya ada

[47] Dalam penelitian ini, kebijakan yang dirujuk hanya berkaitan dengan KEK yang masuk dalam ruang lingkup penelitian, yaitu KEK Tanjung Kelayang.

6 (enam) persoalan mendasar yang dihadapi dalam implementasi tata kelola KEK Mandalika dan Tanjung Kelayang, yakni:[48]

1. Belum terbangunnya persamaan kepentingan (*stakeholders*) dalam mengartikulasi, maupun implementasi konsep tata kelola KEK;
2. Belum semua Kementerian terkait menyerahkan kewenangan kepada Administrator KEK;
3. Inklusifitas Sosial dalam lembaga penyelenggara KEK cenderung diabaikan. Misalnya, Tokoh Masyarakat dan Tokoh Agama belum terakomodasi di dalam keanggotaan Dewan Kawasan. Atau dengan kata lain, Struktur dan personel Lembaga penyelenggara KEK sangat bersifat *State Centre*;
4. Aplikasi kearifan lokal dalam desain pariwisata pada zona KEK belum jelas dan dipertanyakan oleh Tokoh Masyarakat juga Tokoh Agama;
5. Mekanisme *backward* dan *forward linkages* antara zona inti KEK dengan wilayah penyangga belum diatur secara jelas. Kondisi ini kemudian menimbulkan kesan bahwa penyelenggaraan sangat eksklusif;
6. Belum terbangunnya sinergitas antara pelaksanaan tata kelola dalam zona KEK dengan tata kelola pemerintahan daerah di luar zona KEK, utamanya dengan pemerintah kabupaten. Kondisi ini kemudian berimplikasi pada munculnya sikap "kompromis-kritis" dikalangan pemerintah kabupaten. Pada satu sisi, "berkompromi" dengan agenda dan kebijakan KEK yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dan provinsi, namun pada sisi lain, juga melakukan "diskresi", atau bahkan "resistensi" untuk mewujudkan agenda dan kepentingan yang dimiliki.

3.2.3. Intervensi Bank Dunia dalam Politik dan Pembangunan Destinasi Pariwisata

Pemerintah Indonesia telah mengembangkan rencana pembangunan nasional dalam upaya memenuhi kesenjangan dalam pembiayaan infrastruktur melalui Program Percepatan Pembangunan, salah satunya pembangunan Jalur KA sepanjang 3.258 km di Jawa, Sumatera,

[48] Syarif Hidayat, *Urgensi Revitalisasi Tata Kelola Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Indonesia*, dalam *Policy Paper* 2018 (Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi – LIPI, 2018).

Sulawesi, dan Kalimantan. Selain itu, akan dibangun jalan baru sepanjang 2.650 Km dan jalan tol sepanjang 1.000 km, pembangunan 15 bandara baru, pembangunan 24 pelabuhan baru, pembangunan pelabuhan penyeberangan di 60 lokasi, pembangunan BRT (*bus rapid transport*) di 29 kota, pembangunan 49 waduk baru dan 33 PLTA, pembangunan/ peningkatan jaringan irigasi 1 juta hektar, rehabilitasi 3 Juta hektar jaringan irigasi, pembangunan Rusanawa 5.257 twinblok, bantuan stimulan perumahan swadaya 5,5 Juta rumah tangga, dan penanganan kawasan kumuh seluas 37.407 hektar.[49] Untuk merealisasikan itu semua Pemerintah Indonesia membutuhkan dana sebesar Rp 5.519,4 trilyun. Sumber dana rencana pembangunan tersebut salah satunya dari *Multilateral Development Banks* (MDBs), termasuk Grup Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan Bank Investasi Infrastruktur Asia (*Asia Infrastructure Investment Bank*/AIIB).

Apabila ditelusuri, Bank Dunia memberikan utang untuk pembangunan KSPN di Indonesia melalui Proyek P157599: Pengembangan Infrastruktur Terpadu untuk Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (*Indonesia Tourism Development Project*). Utang dari Bank Dunia ini digunakan untuk 3 (tiga) KSPN yakni: Lombok, Borobudur-Yogyakarta-Prambanan, dan Danau Toba. *Tourism Development Program* atau Program Pembangunan Pariwisata akan fokus pada bagian penting dari belanja yang ditujukan untuk:[50]

1. Meningkatkan keberlanjutan dan kapasitas optimal dari destinasi terpilih,
2. Mengatasi kesenjangan dan membalikkan degradasi lingkungan yang sedang terjadi;
3. Menyokong partisipasi masyarakat setempat dalam perekonomian pariwisata;
4. Meningkatkan faktor pemungkin untuk lingkungan investasi swasta dan usaha baru disektor pariwisata;
5. Meningkatkan kapasitas kelembagaan untuk memfasilitasi pembangunan pariwisata yang terpadu dan berkelanjutan.

---

[49] Kementerian PPN/Bappenas, Konektivitas Infrastruktur Wilayah dan Antar Wilayah, Mataram, 10 Desember 2014, diakses dari http://bappenas.go.id/files/6514/1826/9383/Paparan_Deputi_Sarpras.pdf

[50] Thomas E. Walton*, et.al.,Indonesia: Program Pembangunan Pariwisata Program-untuk-Hasil* (PforR - Program-for-Results) P157599, Kajian Sistem Pengamanan Lingkungan dan Sosial, (World Bank Group, draft 21 Juni 2017), hlm. vii

Secara khusus, program tersebut diharapkan akan mendukung kegiatan di wilayah/daerah dengan hasil sebagai berikut:[51]

1. Meningkatkan keberlanjutan dan daya dukung daerah tujuan wisata yang terpilih;
2. Mendorong partisipasi lokal dalam ekonomi pariwisata;
3. Meningkatkan lingkungan usaha yang kondusif untuk investasi swasta dan masuknya bisnis ke sektor pariwisata;
4. Meningkatkan kapasitas kelembagaan untuk memfasilitasi pengembangan pariwisata terpadu dan berkelanjutan

Proyek *Tourism Development Program* disetujui Bank Dunia pada 30 Mei 2018 dan berakhir pada 31 Desember 2023 dengan jumlah pinjaman sebesar US$ 300 juta, dan merupakan proyek kategori risiko A yang mewajibkan penilaian penuh atas dampak yang mungkin muncul. Dalam proyek Infrastruktur terpadu ini terdapat beberapa kebijakan panduan untuk menjalankan proyek tersebut.[52] Tujuan Pengembangan Program[53] adalah mendorong meningkatkan investasi swasta dan lapangan pekerjaan di sektor pariwisata di daerah-daerah tujuan wisata terpilih di Indonesia. Kemajuan menuju pencapaian program akan diukur melalui 3 (tiga) indikator capaian utama untuk daerah-daerah tujuan wisata terpilih: (1) pengeluaran rata-rata harian per wisatawan; (2) pekerjaan yang terkait langsung dengan pariwisata yang tercipta-secara *netto*; dan (3) investasi swasta yang dihasilkan pada sektor pariwisata.[54] Bank Dunia berdasarkan Kajian Sistem Lingkungan dan Sosial (*ESSA - Environmental and Social Systems Assessment*) merekomendasikan untuk mengintegrasikan 6 (enam) elemen kebijakan kedalam implementasi program, yakni:[55]

---

[51] *Ibid*., hlm. viii-ix

[52] Siti Aminah,*Skema Pembiayaan Utang Dalam Pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN),* tanpa tahun, hlm. 14-15

[53] Program Prioritas Pembangunan Pariwisata Pemerintah Indonesia (Program) diusulkan untuk didanai melalui Operasi Bank Dunia, dengan dua komponen pelengkap, yaitu (1) instrumen pembiayaan Program-untuk-Hasil (Program-for-Results, PforR); dan (2) komponen bantuan teknis dengan menggunakan Pembiayaan Proyek Investasi (Investment Project Financing, IPF). Lihat, Thomas E. Walton, *et.al., op.cit*., hlm. 1

[54] *Ibid*.

[55] *Ibid*., hlm. 1-2. Kajian Sistem Lingkungan dan Sosial mencakup sistem pengelolaan lingkungan dan sosial yang ada di Indonesia yang tercermin dalam kerangka hukum, peraturan, dan kelembagaan nasional yang akan digunakan untuk menangani dampak lingkungan dan sosial dari kegiatan yang dibiayai oleh program.

1. Mendorong keberlanjutan lingkungan dan sosial dalam perancangan Program; menghindari, meminimalkan, atau mengurangi dampak buruk, dan mendorong pengambilan keputusan yang sesuai dengan dampak lingkungan dan sosial dari Program;
2. Menghindari, meminimalkan, dan mengurangi dampak negatif pada habitat alami dan sumber daya benda cagar budaya yang disebabkan oleh Program;
3. Melindungi keselamatan masyarakat dan pekerja terhadap potensi risiko yang terkait dengan: (i) pekerjaan konstruksi dan/atau pengoperasian fasilitas atau praktik operasional lainnya di bawah Program; (ii) paparan bahan kimia beracun, limbah berbahaya, dan bahan berbahaya lainnya di bawah Program; dan (iii) rekonstruksi atau rehabilitasi infrastruktur yang berada di daerah yang rentan terhadap bencana alam;
4. Mengelola pengadaan tanah dan hilangnya akses terhadap sumber daya alam dengan cara menghindari atau meminimalkan pemindahan/relokasi, dan membantu orang-orang yang terkena dampak dalam memperbaiki, atau setidaknya memulihkan mata pencaharian dan standar hidup mereka;
5. Mempertimbangkan kelayakan budaya, dan akses yang setara/ adil terhadap manfaat Program, memberikan perhatian khusus pada hak dan kepentingan Penduduk Asli/ Masyarakat Adat dan terhadap kebutuhan atau keprihatinan kelompok rentan; dan
6. Menghindari untuk memperburuk konflik sosial, terutama di daerah-daerah yang rentan, daerah pasca-konflik, atau daerah yang sedang mengalami sengketa teritorial.

3.2.4. Kehadiran Badan Otorita Pariwisata sebagai Representasi dan Kepentingan Pemerintah

Pembentukan Badan Otorita Pariwisata adalah langkah terkoordinasi, sistematis, terarah, serta terpadu dalam rangka optimalisasi pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan satu kawasan strategis pariwisata nasional. Selain itu, Badan Otorita Pariwisata juga diperlukan untuk melakukan pengaturan secara khusus guna mempercepat pengembangan dan pembangunan Kawasan Pariwisata. Inisiatif

pembentukan Badan Otorita Pariwisata[56] dikatakan sebagai kebijakan terobosan Pemerintah Pusat karena pembentukan badan ini bukan mandat dari Undang-Undang No. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan. Bahkan Pemerintah pusat menghendaki pembentukan Badan Otorita di 10 (sepuluh) destinasi, namun sampai saat ini baru berhasil membentuk 3 (tiga) Badan Otorita Pariwisata untuk kawasan Danau Toba, Sumatera Utara, kawasan Borobudur dan kawasan Labuan Bajo.

Terdapat sejumlah ide yang coba dirangkum dalam Badan Otorita Pariwisata. Secara konseptual, Badan Otorita Pariwisata diharapkan mengembangkan dan mengkombinasikan atraksi alam, budaya, dan hiburan lainnya. Struktur Badan Otorita Pariwisata direncanakan akan terdiri dari Dewan Pengarah dan Dewan Pelaksana, sedangkan mengenai sumber dana bagi lembaga ini diharapkan dapat berasal dari APBN, sumbangan tidak mengikat, atau dari dana usaha yang mereka dapatkan.[57] Badan ini melapor kepada Presiden melalui Dewan Pengarah. Lebih lanjut, Badan ini terdiri dari beberapa kementerian dan lembaga seperti Kementerian PUPR, Kementerian Perhubungan, Kementerian Pariwisata, dan lain-lain. Infrastruktur yang akan dibangun diantaranya jalan raya, pelabuhan, bandara, jaringan internet. Pembangunan infrastruktur akan dikoordinasikan bersama di Badan Otoritas Pariwisata.[58] Model pengembangan kebijakan yang *top down* seperti Badan Otorita Pariwisata sebenarnya menimbulkan sejumlah persoalan. Salah satunya adalah kaitannya dengan kewenangan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) disebutkan bahwa pariwisata merupakan salah satu kewenangan yang menjadi urusan pemerintahan pilihan. Pada titik ini mengemuka pertanyaan lebih lanjut mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, terutama mengingat

---

[56] Pada akhir 2015 lalu Kementerian Pariwisata Republik Indonesia (Kemenpar) mencanangkan pembentukan Badan Otoritas Pariwisata (BOP) di sepuluh destinasi wisata prioritas di Indonesia, yang dimulai pada tahun 2016. Faktor sinergi di antara pengelola destinasi wisata nampaknya menjadi pertimbangan pembentukan lembaga ini. gagasan ini terinspirasi dari lembaga yang mengelola situs Angkor Wat Kamboja, serta di Malaysia, Spanyol dan negara-negara lain yang memiliki cagar budaya dunia. Lihat, I Nyoman Suyatna, *et.al., op.cit.*, hlm. 1

[57] *Ibid*.

[58] Michael Agustinus (detikFinance),"Badan Otoritas Pariwisata Punya Kewenangan 3A Ini Artinya," *Berita Ekonomim Bisnis* diperbaharui terakhir pada 28 Desember 2018, https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3105663/badan-otoritas-pariwisata-punya-kewenangan-3a-ini-artinya

potensi unggulan daerah yang dihitung dengan nilai tertentu adalah pariwisata. Masalah terkait dengan kewenangan tercermin dari penolakan terhadap arahan pengembangan wisata jenis tertentu yang ditawarkan oleh Badan Otoritas Pariwisata. Sebagai contoh, upaya pengembangan program wisata halal yang dikembangkan oleh Pemerintah lima tahun terakhir justru memunculkan penolakan oleh beberapa pemerintah daerah.[59] Penerapan konsep wisata halal di Labuan Bajo yang ditawarkan oleh Badan Otorita Pariwisata (BOP) Flores ini memunculkan penolakan dari berbagai pihak, baik Pemerintah Kabupaten Manggarai Barat maupun Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Penolakan konsep wisata halal ini juga disampaikan Gereja Katolik Manggarai melalui keuskupan Ruteng.[60] Penolakan serupa juga terjadi di Sumatera Utara yang dipicu oleh pernyataan Gubernur Sumatera Utara yang hendak menjadikan kawasan Danau Toba sebagai kawasan wisata halal. Pernyataan ini disambut sejumlah massa aksi bernama Aliansi Mahasiswa Peduli Danau Toba yang mendatangi Kantor BPODT. Aksi mereka dilakukan sebagai bentuk penolakan terhadap wisata halal yang dinayatakan Gubernur Sumatera Utara. Pernyataan tersebut justru dinilai memicu konflik masyarakat di kawasan Toba yang secara kultur mayoritas Batak dan berdampingan dengan nilai-nilai luhur, serta norma yang berlaku sejak dulu.[61] Penolakan

---

59 Kepopuleran halal tourism di Indonesia mengemuka pertama kali setelah penyelenggaraan World Halal Travel Award pertama pada 2015 di Abu Dhabi, Uni Emirat Arab. Selain itu, dalam pelaksanaan salah satu rangkaian acara International Travel Week, Pulau Lombok berhasil memenangkan 2 (dua) nominasi penghargaan, yaitu World's Best Halal Honeymoon Destination dan World,s Best Halal Destination. Dalam perkembangannya kemudian, potensi wisata halal mulai dikembangkan pada beberapa wilayah di Indonesia, di luar 10 Destinasi Utama Wisata Halal yang sudah ditetapkan oleh Kemenpar.

60 Surat yang ditandatangani lansung oleh Administrator Apostolik Keuskupan Ruteng, Mgr. Silvester San ditujukan kepada Direktris BOP Flores. Shana Fatinah di Labuan Bajo.Dalam surat dengan nomor 174/I.1/V/2019 ini, pada poin pertama Keuskupan Ruteng menuliskan, penolakan atas konsep wisata halal itu dilakukan karena wacana wisata halal ini telah meresahkan maayarakat dan berpotensi akan berdampak pada konflik sosial. Poin kedua, konsep wisata halal tersebut sangat ekslusif dan kurang menghormati kebhinekaan yang menjadi roh dasar Negara Pancasila. Kemajemukan suku, budaya, agama akan terganggu dengan adanya aturan dan tata kelola yang eksklusif.Poin terakhir, konsep wisata halal tidak sesuai dengan konteks kebudayaan lokal Manggarai dan keyakinan masyarakat setempat. Lihat, Florespedia.com, "Keuskupan Ruteng Tolak Konsep Wisata Halal di Labuan Bajp," dipebaharui terakhir pada 6 Mei 2019, https://kumparan.com/florespedia/keuskupan-ruteng-tolak-konsep-wisata-halal-di-labuan-bajo-1r1bjMsXbfN

61 Kompas.com, "Mahasiswa Peduli Danau Toba Protes Pernyataan Gubernur SUmut soal Wisata Halal," *Regional* diperbaharui terakhir pada 2 September 2019, https://medan.kompas.com/read/2019/09/02/18392211/mahasiswa-peduli-danau-toba-protes-pernyataan-gubernur-sumut-soal-wisata?page=all

yang sama juga disampaikan oleh Wakil Gubernur Bali Tjokorda Oka Artha Ardhana Sukawati. Ia menegaskan ketidaksepakatannya dengan wacana Sandiaga Uno yang mengusung konsep wisata syariah di Bali. Apabila konsep tersebut diterapkan maka pariwisata Bali akan mundur jauh ke belakang. Bali memiliki perbebadaan kultur, latar belakang, karakter budaya dan masyarakatnya yang harus dipertimbangkan.[62] Setelah Bali, Tana Toraja juga melakukan aksi penolakan wisata halal. Penolakan ini karena bertentangan dengan adat dan budaya Tana Toraja. Aksi penolakan itu dilakukan dengan melakukan aksi unjuk rasa oleh Gerakan Mahasiswa Toraja dan kemudian mendapatkan dukungan dari Bupati dan DPRD.[63] DS, dari Asosiasi Pelaku Pariwisata Indonesia ASPPI, juga menyoal penerapan konsep wisata halal yang mendapatkan penolakan dari beberapa wilayah:[64]

> "Penyebutan *halal tourism* apakah termasuk isu HAM. Hal ini penting untuk mendapatkan perhatian karena beberapa pelaku usaha dari Danau Toba dan NTT mengeluh atas *halal tourism* karena berpotensi merugikan dan bertentangan dengan budaya lokal."

3.3. IMPLIKASI HAK ASASI MANUSIA DAN LINGKUNGAN PADA EMPAT DESTINASI BALI BARU

3.3.1. Identifikasi Perubahan Wilayah Pasca Penetapan Bali Baru

3.3.1.1. *Danau Toba*

Masyarakat adat Batak masih memandang adanya hubungan manusia dengan tanah dan sumber daya alam. Bahkan hubungan ini bersifat kompleks dan magis religius. Dalam masyarakat Batak, tanah merupakan identitas seseorang yang tidak lepas dari tradisi dan hukum adat.[65] Hal ini terlihat dari pernyataan salah seorang warga Sigapiton yang menyatakan:

---

62 Arnoldus Dhae, "Polemik Bali Jadi WIsata Syariah Terus Bergulir," *Nusantara* diperbaharui terakhir pada 27 Februari 2019, https://mediaindonesia.com/read/detail/219665-polemik-bali-jadi-wisata-syariah-terus-bergulir

63 Endy Poerwanto, "Tana TOraja Menolak Wisata Halal," *Daerah*, diperbaharui terakhir pada 14 Maret 2019, https://bisniswisata.co.id/tana-toraja-menolak-wisata-halal/

64 Workshop Desain Riset Bisnis dan HAM Sektor Pariwisata, (ELSAM, Jakarta, 29 Oktober 2019)

65 Manambus Pasaribu, *Aspek Hukum (adat) dalam Pembangunan Kawasan Danau Toba Yang Berkelanjutan*. Disampaikan Pada Seminar Keadilan Agradia dan Ekologi, Kasus Ekowisata dan Danau Toba pada 24-25 November 2016.

> "Masyarakat Danau Toba sangat erat hubungannya antara tanah dengan hukum adatnya. Di Tanah ini lahir dan hidup keturunan kami, tanah ini sudah menjadi jiwa kami. Lebih baik saya mati jika harus kehilangan tanah leluhur kami"

Dalam konteks pariwisata, danau Toba pernah memiliki masa kejayaan sebelum sampai akhirnya di tahun 1998 mulai merosot karena diduga krisis ekonomi global. Meskipun dalam konteks atraksi pariwisata, wisata Danau Toba sangat menjanjikan.[66] Di tengah danau terdapat pulau vulkanik yang bernama Pulau Samosir yang dikelilingi kawasan Danau Toba. Tepi pantai masih merupakan pemukiman tradisional yang beragam, termasuk pantai Haranggo Kabupaten Karo. Destinasi wisata yang diarahkan pada Taman Bumi atau *Geopark* di beberapa titik wilayah, seperti Kecamatan Sianjur Mula-Mula, Kabupaten Simosi.[67]

Kurang lebih 60% wilayah kawasan Danau Toba masuk dalam kawasan hutan sesuai dengan Surat Keputusan 578/Menhut-II/2014. Dalam pembaharuan kawasan hutan ini, sebenarnya masyarakat lokal yang keseharianya hidup dan beraktivitas di tanah tersebut tidak dilibatkan dalam penentuan kawasan ini. Pengalihan status tanah di kawasan tersebut menyebabkan konflik di banyak komunitas masyarakat adat kawasan Danau Toba. Menurut data dari Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarakat (KSSPM), terdapat setidaknya 19 komunitas masyarakat adat yang berkonflik dengan perusahaan terkait tanah. Ribuan keluarga petani dan masyarakat adat di Tapanuli Utara, Humbang Hasundutan, Toba Samosir, Samosir, Dairi, dan Simalungun terancam kehilangan hak atas tanah dan sumber daya alam. Tujuh konflik sedang menunggu proses penyelesaian di Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup. Satu diantaranya masyarakat adat Pandumaan-Sipituhuta yang sudah mendapatkan SK Pencadangan Hutan Adat seluas 5172 hektar dari Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup.[68]

Rencana Tata Ruang Nasional dengan fungsi lingkungan telah memiliki rencana tata ruang sendiri seperti dituangkan dalam Perpres No. 81 Tahun 2014. Cakupan Kawasan Danau Toba berdasarkan Perpres

---

66 Delima Silalahi, dalam Seminar Keadilan Agraria dan Ekologi tahun 2016

67 Lihat, Gambaran Umum RPJMD.

68 *Multi-stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba Medan, (ELSAM, 26 November 2019).

tersebut terdiri dari danau, Daerah Tangkapan Air (DTA), Cekungan Air Tanah (CAT) yang mencakup 25 sub Daerah Aliran Sungai (DAS) pada 7 kabupaten dan 28 kecamatan yaitu Tapanuli Utara, Humbang Hasundutan, Dairi, Samosir, Karo, Simalungun, Toba Samosir dan 4 CAT di 8 Kabupaten dan 57 Kecamatan, yaitu Tapanuli Utara, Humbang Hasundutan, Dairi, Samosir, Karo, Simalungun, Toba Samosir, dan Pakpak Bharat. Berdasarkan pembentukan Badan Pelaksana Otoritas Pariwisata Danau Toba (BPODT) terdapat dua wilayah kewenangan, yaitu kawasan koordinatif dan kawasan otoritatif. Kawasan Koordinatif hanya memiliki kewenangan pengkoordinasian percepatan infrastruktur pariwisata. Sedangkan otoratif, adalah kawasan pengembangan pariwisata yang terintegrasi dan menjadi sentral investasi. Wilayah kawasan koordinatif dan zona otoratif dalam konteks pasca penetapan KSPN mengalami perubahan sejak tahun 2016. Berdasarkan Kepmen No. SK 3917/MENLHKKTL/KUH/PLA.2/7/2018 ditetapkan areal pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi untuk pengembangan wilayah Kawasan Pariwisata Danau Toba di Kabupaten Toba Samosir Provinsi Sumatera Utara yang sebelumnya adalah Kawasan Otoratif dengan luas 600 hektar menjadi 386,5 hektar.[69]

Gambar 3.7. Peta Kawasan Koordianatif dan Otoritatif BPODT



Sumber: Pemerintah Provinsi Sumatera Utara
dalam Multi-stakeholder Dialogue (2019)

[69] *Multi-stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba Medan, (ELSAM, 26 November 2019).

Dengan penetapan Danau Toba sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), pemerintah pusat berambisi untuk menjadikan Danau Toba sebagai Destinasi Utama berstandar internasional dengan tetap menjaga kearifan lokal. Jargonnya, "semakin dilestarikan, semakin mensejahterakan." Meskipun demikian, mayoritas program dan rencana dari perwujudan pelestarian tersebut justru berfokus pada pembangunan infrastruktur. Dalam presentasi Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan 10 Destinasi Prioritas disebutkan salah satu *Key Success Factor* adalah pembangunan *Shared Infrastructure* yangmeliputi 3 (tiga) pembangunan, yakni:[70]

1. Pembangunan peningkatan jalan nasional dan jalan tol, mulai dari tol Medan-Kualanamu-Perbarakan-Tebing Tinggi sepanjang 61,80 km yang ditargetkan selesai 2017. Kemudian rekonstruksi/peningkatan struktur jalan (2015), mulai dari Slimbat-Siborong-borong-BTS. Kota Tarutung, Jalan Kota Tarutung, Siantar-Slimbat, BTS Kabupaten Simalungun-Silimbat, Silimbat-BTS. Kabupaten Taput, Jalan seksi Lau Lisang. Percepatan pengusulan status jalan lingkar Danau Toba sebagai Jalan Nasional;
2. Peningkatan Kualitas Bandara, mulai dari Bandara Kualanamu, Silangit, dan Sibisa. Khusus bandara Sibisa pembangunan berfokus pada perpanjangan *runway;*
3. Rehabilitasi Dermaga di daerah Mogang Palipi, Meat, Simanindo, Toga Ras, dan P. Sibandang.

Dalam kesimpulannya, Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan 10 Destinasi Prioritas menyatakan untuk meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara menjadi 1 juta orang pada tahun 2019, maka dibutuhkan investasi sekitar Rp 20,06 triliun yang terdiri dari: (1) Rp 11,36 triliun investasi Pemerintah; dan (2) Rp 9,7 triliun investasi swasta (PMA/PMDN).[71]

Pemerintah pusat melalui BPODT menjanjikan adanya pembangunan infrastruktur jalan untuk mendukung pembangunan kawasan pariwisata serta menjawab kebutuhan warga. Balai Besar Jalan

[70] Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan 10 Destinasi Prioritas' dalam BI-weekly Updates. 18 Maret 2016.
[71] *Ibid*., halaman 25.

Nasional menyatakan telah merealisasikan pembangunan sepanjang 1,9 km, dengan lebar 18 m di area Selatan Zona Otorita. Sementara itu, untuk rencana total jalan yang akan dibangun kurang lebih 8,8 km. Adapun tahun ini diselesaikan 1,9 km yang sisanya akan dianggarkan pada tahun 2020. Arie Prasetyo Direktur Utama BPODT menyebutkan, pemerintah pusat akan menggelontorkan anggaran sebesar Rp 4,04 triliun untuk pembangunan infrastruktur dan utilitas dasar di Kawasan Danau Toba pada tahun 2020. Konsekuensinya akan terus berlangsung pembebasan lahan. Lebih jauh, saat ini BPODT telah memperoleh 386,72 hektar untuk pembangunan tersebut. Pembebasan lahan dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup untuk menjadikan Toba Kaldera Resort atau lahan otorita.[72]

Kemudian, Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) juga akan dikucurkan sebesar Rp 3,5 triliun untuk perbaikan kawasan Danau Toba. Investasi dari APBN ini, diharapkan mampu mengundang investasi dari luar hingga tiga-lima kali lipat.[73] Sebelumnya, pada Oktober 2018, pada pagelaran IMF-World Bank Group Annual Meeting di Nusa Dua Bali disebutkan dalam Siaran Pers Kementerian Pariwisata bahwa BPODT dan tujuh investor menandatangani perjanjian kerja sama investasi pengembangan Danau Toba, Sumatera Utara, senilai 400 juta dolar AS atau setara Rp 6,1 Triliun. Ketujuh investor adalah berasal dari PT Gaia Toba Mas, PT Agung Concern, PT Alas Rimbawan Lestari, PT Gamaland Toba Properti, PT Crystal Land Development, PT Asset Pacific, dan PT Arcs House.[74]

Minat investasi yang tinggi serta upaya pemerintah dalam mempromosikan investasi dalam pengembangan kawasan Danau Toba menjadi pariwisata sebenarnya perlu diuji kembali berkaitan dengan tujuan awal pengaturan kawasan Danau Toba serta status tanah masyarakat adat. *Pertama,* mengacu pada Perpres No. 81 Tahun

---

72 Tempo.co, "Dimulai 2020, Proyek Danau Toba Telan Anggaran Rp6,1 Triliun,' *Bisnis* diakses terakhir pada 17 Desember 2020 dari https://bisnis.tempo.co/read/1280775/dimulai-2020-proyek-danau-toba-telan-anggaran-rp-61-triliun/full&view=ok

73 Ahmad Faiz Ibnu Sani (Tempo.co), "Perbaiki Kawasan Danau Toba, Jokowi Kucuran Rp3,5 Triliun," *Bisnis* diakses pada 17 Desember 2019 dari https://bisnis.tempo.co/read/1230067/perbaiki-kawasan-danau-toba-jokowi-kucurkan-rp-35-triliun/full&view=ok

74 Yuni Arisandy Sinaga (Antara News), "Badan Otorita Danau Toba tanda tangani investasi Rp6,1 triliun," diakses pada 17 Desember 2019 dari https://www.antaranews.com/berita/757806/badan-otorita-danau-toba-tanda-tangani-investasi-rp61-triliun

2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Danu Toba. Kebijakan ini memiliki spirit awal penataan ruang adalah untuk pelestarian Kawasan Danau Toba sebagai air kehidupan (*aek natio*) masyarakat, ekosistem, dan kawasan kampong masyarakat adat Batak. *Kedua,* pengembangan kawasan pariwisata berskala dunia yang terintegrasi dengan pengendalian kawasan budi daya sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup serta adaptif terhadap bencana alam. Oleh sebab itu, ambisi pemerintah dalam mendatangkan investor seharusnya sesuai dengan prinsip penataan ruang sebagaimana disebutkan di atas. Sebagaimana dijelaskan juga, dalam konteks mekanisme utang dari Bank Dunia, terdapat *safeguard* atau panduan yang harus ditaati, terutama dalam penilaian dampak pembangunan yang akan dipicu dari projek pinjaman Bank Dunia, yakni seputar lingkungan hidup, perlindungan habitat, sumber daya budaya, masyarakat adat, dan pemindahan paksa. Menurut Siti Aminah, dalam konteks Kawasan Danau Toba tidak ada panduan khusus terkait dampak pada hutan, padahal dalam pengembangan infrastruktur di sana berpotensi menghapuskan hutan adat masyarakat adat.[75]

3.3.1.2. *Candi Borobudur*

Pendekatan dengan model serupa juga diterapkan dalam pembangunan Candi Borobudur. Kawasan Candi Borobudur pada awalnya diperuntukkan untuk tempat suci agama Budha. Namun kemudian berkembang menjadi tempat wisata. Candi Borobudur sebagai candi umat Budha terbesar di dunia menyimpan kekayaan pesan kebajikan dan kini telah menjadi warisan dunia. Sedangkan sebagai obyek wisata, Candi Borobudur memegang peranan penting dalam perkembangan perekonomian dan memberikan kontribusi pada pendapatan daerah dan dianggap memiliki *multifier effect* yang mampu mendorong sektor-sektor lain, misalnya perdagangan, jasa, hunian, tenaga kerja untuk ikut tumbuh dan berkembang bersama.

Selain Candi Borobudur sebagai daya tarik wisata utama, terdapat destinasi lainnya termasuk desa-desa wisata di sekitar Borobudur dan *event-event* tahunan seperti Heritage Trail, Borobudur Marathon,

[75] Siti Aminah, *op.cit,* hlm. 15

Hunting Photo Contest, Perayaan Waisak, Borobudur Culinary Festival, Borobudur Festival 5 Gunung (Merapi, Merbabu, Sumbing, Andong, dan Menoreh), Sendratari Mahakarya Borobudur, Dancing Festival, Writers Festival, dan Borobudur Jazz/music festival. Jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung ke kawasan Borobudur dan sekitarnya pada tahun 2018 sebanyak 309.817 orang dengan destinasi favorit, yaitu Taman Wisata Candi Prambanan; Candi Borobudur; Candi Mendut dan Pawon; Candi Ceto; Kota Lama dan Lawang Sewu Semarang; Ketep Pass; Punthuk Setumbu; Museum Rekor Indonesia Kota Semarang; Pura Mangkunegaraan Surakarta; dan Taman Balekambang Surakarta. Sedangkan wisatawan nusantara lebih menyukai Candi Borobudur sebagai tujuan utamanya dengan jumlah wisatawan sebanyak 2.939.070 orang. Aksesibilitas wisatawan menuju tempat-tempat destinasi di Borobudur dan sekitarnya dapat melalui pintu masuk dari Yogyakarta, Semarang, dan Boyolali. Sedangkan pintu masuk kawasan dapat melalui Semarang, Surakarta, Yogyakarta, Kulonprogo, dan Purworejo.

Dalam perkembangannya kemudian pada 2013, terjadi perubahan penggunaan lahan yang ditandai dengan adanya penambahan atraksi wisata museum kapal dengan luas sebesar 0,8 hektar. Selain itu perkembangan terjadi dengan adanya penambahan lokasi pedagang kaki lima di dalam kawasan pariwisata.[76] Dengan semakin berkembangnya pariwisata, Kawasan Candi Borobudur ditetapkan menjadi salah satu dari 10 wilayah prioritas KSPN. Presiden Joko Widodo memberikan arahan untuk melakukan percepatan melalui skema pembangunan infrastruktur, konektivitas tata ruang, tata kelola, dan manajemen.[77]

KSPN Borobudur terdiri dari 2 kabupaten, 9 kecamatan, dan 69 desa dengan luas wilayah 39.759 hektar. KSPN ini memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata nasional 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. Penetapan kawasan Borobudur

[76] Rudi Biantoro dan Samsul Ma'rif, "Pengaruh Pariwisata Terhadap Karakteristik Sosial Ekonomi Masyarakat pada Kawasan Objek Wisata Candi Borobudur Kabupaten Magelang" dalam *Jurnal Teknik PWK* Volume 3, No 4 (2014).

[77] Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2014 tentang Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya.

sebagai KSPN ditetapkan melalui Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kawasan Strategis Nasional Borobudur dan Sekitarnya, sedangkan penetapan sebagai Kawasan Cagar Budaya ditetapkan melalui Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 286/M/2014 tentang Satuan Ruang Geografis Borobudur sebagai Kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional. Sesuai peraturan perundang-undangan tersebut, Kompleks Candi Borobudur untuk selanjutnya disebut sebagai Kawasan Borobudur adalah Kawasan Strategis Nasional yang mempunyai pengaruh sangat penting terhadap budaya yang berada dalam radius paling sedikit 5 km dari pusat Candi Borobudur, termasuk Subkawasan Pelestarian I (SP 1) dan Subkawasan Pelestarian II (SP 2) yang telah ditetapkan sebagai Warisan Budaya Dunia dalam dokumen Daftar Warisan Dunia Nomor C-592. Oleh sebab itu, pengaturan pengendalian dan pemanfaatan ruang di kawasan ini tidak hanya dilaksanakan oleh salah satu pihak saja, melainkan saling terkait antar para pemangku kepentingan (*stakeholders*), baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun masyarakat.[78]

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) melalui Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah (BPIW) terus memacu akselerasi pengembangan infrastruktur PUPR di KSPN prioritas. Dukungan Kementerian PUPR adalah sistem konektivitas untuk memberikan kemudahan akses menuju KSPN. Penciptaan kemudahan akses diharapkan akan mendongkrak angka kunjungan wisatawan, terutama dari mancanegara. Infrastrktur PUPR juga mendukung peningkatan kualitas dan kenyamanan di dalam kawasan wisata. Selain itu, ada dukungan berupa sarana hunian atau perumahan untuk para pekerja di kawasan tersebut. Sedangkan untuk pendanaan, Borobudur merupakan salah satu KSPN yang pengembangnya akan dibantu dana pinjaman dari Bank Dunia, seperti juga yang berlaku di Danau Toba (Sumatera Utara) dan Mandalika (NTB).

Lebih lanjut, skema percepatan yang diarahkan Presiden Joko Widodo untuk dilaksanakan yaitu dengan infrastruktur dan konektivitas

[78] Sri Sularsih, "Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kawasan Strategis Nasional Borobudur dan Sekitarnya sebagai Payung Hukum Konservasi Kawasan Cagar Budaya Borobudur," dalam *Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur* Vol.9, Nomor 2, Desember (2015); diakses pada 12 Januari 2020 dari. http://konservasiborobudur.org/download/jurnal/2015/vol2/perpres%2058.pdf

tata ruang, atau kelola dan manajemen.[79] Kementerian PUPR mendukung pengembangan pariwisata di Borobudur dan sekitarnya, dengan membangun sarana infrastruktur, diantaranya:[80]

1. Pembangunan Bandara Kulon Progo atau New Yogyakarta International Airport (NYIA);
2. Pembangunan tol Bawen – Yogyakarta dan Pembangunan tol Semarang – Solo;
3. Peningkatan transportasi kereta api jalur Kulon Progo – Yogya – Solo – Semarang – Borobudur – Kulon Progo;
4. Pembangunan Jalan tol Cilenyi – Garut – Tasikmalaya – Yogyakarta untuk mendukung pengembangan pengembangan pariwisata Borobudur dan sekitarnya.
5. Selain itu, direncanakan pembangunan jalan Bandara Kulon Progo – Borobudur, jalur bedah Menoreh (Temon – Kokap – Girimulyo – Samigaluh – Borobudur);
6. Rencana transportasi kereta api jalur Yogya – Borobudur , Bandara Kulon Progo – Borobudur, baik menggunakan jalur yang sudah ada atau membangun jalur baru, dan Pembangunan Drainase di Kabupaten Magelang.

Selanjutnya pada tahun 2017 dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur. Badan Otorita Borobudur (BOB) merupakan satuan kerja di bawah Kementerian Pariwisata Republik Indonesia sesuai dengan Keputusan Menteri Pariwisata No 10 Tahun 2017. BOB mempunyai tugas otoritatif mencakup pengelolaan lahan seluas 309 hektar di perbukitan Menoreh, Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah. Sedangkan tugas koordinatif meliputi 3 kawasan Destinasi Pariwisata Nasional (DPN), terdiri dari (1) Borobudur – Yogyakarta dan sekitarnya; (2) Solo – Sangiran dan sekitarnya; dan (3) Semarang – Karimun jawa dan sekitarnya. Lansekap kawasan koordinator Borobudur dapat dilihat di bawah ini:[81]

---

[79] *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019).

[80] Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah (BPIW) Kementerian PUPR, BPIW Kawal Integrasi Tourism Masterplan di 3 KSPN Sinergi Buletin BPIW Edisi 20 Agustus 2017.

[81] Badan Otorita Borobudur, "Zona Otorita", dilansir dari http://bob.kemenpar.go.id/zona-otorita/

Gambar 3.8. Peta Kawasan Koordinasi BOB



Sumber: Badan Otorita Borobudur (2018)

Zona otorita akan dikembangkan dengan konsep *culture and adventure eco-tourism*, dengan memperhatikan aspek kelestarian alam. Zona otorita ini akan dibangun dengan menyediakan berbagai fasilitas wisata seperti hotel atau penginapan dengan konsep *Glamorous Camping*, *Eco Resort, Fine Dining Restaurant, MICE,* dan didukung dengan kawasan di sekitarnya sehingga dapat meningkatkan nilai investasi di Zona Otorita Badan Otorita Borobudur. Untuk mendukung rencana pembangunan di wilayah Badan Otorita Borobudur, dilakukan sosialisasi kepada masyarakat dan juga membuka peluang investasi bagi perusahaan-perusahaan. Terdapat beberapa key *success factors* dalam pengembangan destinasi pariwisata Borobudur, yakni:[82]

1. Peningkatan pelabuhan *cruise* Semarang;
2. Pembangunan Bandara Kulon Progo;
3. Peningkatan Jalan Semarang-Magelang-Yogyakarta;
4. Kelembagaan yang terintegrasi dalam bentuk Badan Otorita.

Pasca penetapan kebijakan KSPN, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Pemeritah Daerah Kabupaten Magelang dan Purworejo, Asosiasi Perusahaan Perjalanan Indonesia (ASITA) Jawa Tengah, Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Jawa Tengah, INCCA Jawa Tengah, Badan Promosi Pariwisata Kabupaten Magelang,

[82] Dadang Rizki Ratman, *op.cit*., hlm. 52.

dan Paguyuban Pengusaha Pariwisata membentuk Komunitas Pesona Magelang sebagai media jaringan informasi dan koordinasi.[3]

3.3.1.3. *Tanjung Kelayang*

Intervensi Pemerintah Pusat terhadap sektor pariwisata di daerah terlihat juga pada kawasan wisata Tanjung Kelayang, Provinsi Bangka Belitung. Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2015 menandakan kehadiran pemerintah pusat. Berdasarkan kebijakan ini Kawasan Tanjung Kelayang dan sekitarnya ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN). Pada saat yang bersamaan untuk waktu 5 tahun kemudian sebagian dari kawasan KSPN Tanjung Kelayang juga ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK).[83]

Gambar 3.9. Peta Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Kelayang



Sumber: Dadang RIzki Ratman (Kementerian Pariwisata), 2016

Pemerintah menghendaki untuk menjadikan Tanjung Kelayang dan sekitarnya sebagai destinasi pariwisata yang kental dengan citra keindahan alam dan budaya pantai sebagai sarana rekreasi keluarga yang mampu menarik kunjungan 500 ribu wisatawan mancanegara pada 2019. Kemudian, Pemerintah menetapkan *key success factors* untuk mengembangkan destinasi Tanjung Kelayang sebagai Bali Baru sebagai berikut:[84]

[83] *Ibid.*, hlm. 43.
[84] *Ibid.*

1. Terwujudnya citra produk pariwisata Tanjung Kelayang sebagai "*Holiday Resort and Recreation*"
2. Terbentuknya ciri khas destinasi pariwisata Tanjung Kelayang yang mengedepankan atau mengangkat jati diri masyarakat setempat.
3. Meningkatnya daya saing produk pariwisata Tanjung Kelayang dalam lingkup nasional dan internasional.
4. Terciptanya keterpaduan pengembangan pariwisata antardaya tarik wisata di dalam kawasan.
5. Terciptanya efisiensi pelaksanaan program pembangunan kepariwisataan.

Peningkatan kontribusi sektor pariwisata di Provinsi Bangka Belitung terjadi pasca 1984 seiring dengan munculnya kegelisahan masyarakat akan semakin menipisnya ketersediaan timah untuk ditambang.[85] Sehingga, sektor Pariwisata menjadi salah satu potensi yang diprediksi menggantikan timah. Nicholas Lumanaw[86] sejak tahun 1996 melalui organisasi *Environment Tourism Social and Development Centers*, organisasi nirlaba yang dibentuk untuk mengetahui sejauh mana potensi wisata di Indonesia dikelola dan dimanfaatkan, melakukan penelitian bidang lingkungan dan pariwisata agar memiliki dampak ekonomi secara berkelanjutan. Namun demikian, gagasan tersebut pada waktu itu belum banyak didengar karena rezim waktu itu masih lebih melihat timah sebagai komoditas unggulan di provinsi tersebut. Dalam perkembangannya, pemerintah menurut penyampaian RB, dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Kepulauan Bangka-Belitung, pada akhirnya menjadikan pariwisata sebagai ekonomi pengganti di Bangka-Belitung, beberapa alasannya diantaranya:[87]

---

[85] Sedikit mengulas sejarah Pertambangan Timah di Belitung, bahwa John Francois Loundon, orang Belanda pertama dan orang kepercayaan Prins Hendrik, yang menemukan dan merintis penambangan timah Belanda di Belitung tahun 1851. Pada 23 Maret 1852, Belitung mendapat konsesi penambangan timah, terpisah dari Bangka. Konsesi ini menandai penambangan timah secara modern pada tingkat yang terorganisir di Belitung. Dengan bantuan kuli-kuli tambang Cina (xinke), timah pertama kali ditambang di Sungai Siburuk dan Air Lesung Batang. Lihat, Tirto.id, "Billiton Maatschappij dalam Pusaran Sejarah," diakses pada 9 Januari 2020 dari https://tirto.id/billiton-maatschappij-dalam-pusaran-sejarah-bSYM.

[86] Wawancara dengan H, Kepala UPTD Pariwisata Provinsi Bangka-Belitung, pada 25 November 2019.

[87] *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019).

1. Pertambangan merupakan industri *sunset* yakni tidak terbaharukan;
2. Sektor pariwisata merupakan sektor potensial untuk penciptaan lapangan kerja bagi masyarakat dan mendorong pertumbuhan ekonomi, sekaligus sebagai instrumen pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya;
3. Bisnis pariwisata mencakup mata rantai kegiatan yang sangat luas dengan *multiplier effect* yang jauh (*forward/backward linkages*);
4. Bangka Belitung memiliki potesi wisata dan kekhasan;
5. Berkelanjutan jika dikelola oleh masyarakat lokal secara profesional, didukung sektor lain dan berwawasan lingkungan.

Pada tahun-tahun tersebut, wisatawan domestik dan mancanegara mulai banyak berdatangan. Pada 1991 Hotel Martani berdiri sebagai hotel pertama di Belitung untuk merespon arus wisatawan yang mulai bertumbuh. Sebagian masyarakat Belitung ada yang mulai berprofesi sebagai *Guide*. Film Laskar Pelangi pada 2008, yang diangkat dari novel berjudul sama karya Andrea Hirata, juga menjadi faktor pemicu melonjaknya pariwisata Pulau Belitung, bahkan lonjakan wisatawan yang berdatangan menunjukkan kisaran 1.800%.[88]

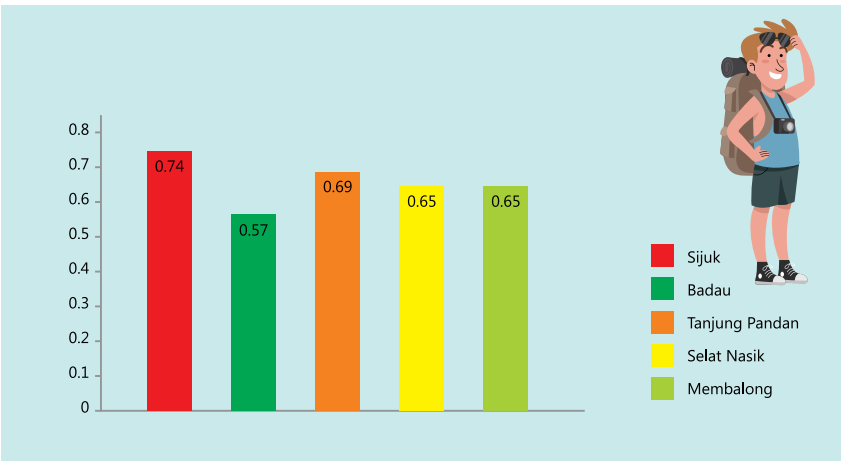
Minat wisatawan dalam melakukan kunjungan ke Belitung salah satunya dipengaruhi oleh daya tarik destinasi wisata ataupun berbagai atraksi yang tersebar di 5 (lima) Kecamatan yang terdapat di Kabupaten Belitung. Kelima kecamatan tersebut diantaranya Sijuk, Badau, Tanjung Pandan, Selat Nasik dan Mambalong. Perbandingan tingkat atraksi antar 5 Kecamatan tersebut dapat dilihat melalui grafik 3.10:[89]

---

[88] Kisah Laskar Pelangi mampu mengangkat nama Belitung menjadi salah satu destinasi pariwisata yang paling diincar, setelah sebelumnya hanya dikenal sebagai pulau yang pernah menjadi penghasil timah. Keindahan alam Pulau Belitung dengan pantai pasir putihnya itu memang identik dengan kisah Laskar Pelangi. Apa yang dilakukan Andrea Hirata adalah suatu bentuk aksi nyata yang memberikan dampak besar terhadap perekonomian masyarakat. Bahkan kini, masyarakat Belitung pun dengan bangga menyebut pulau mereka sebagai tanah Laskar Pelangi, suatu bentuk penghormatan kepada Andrea Hirata.

[89] PemerintahKabupaten Belitung, *Potret Belitung: Negeri Laskar Pelangi*(Belitung: November 2013), hlm. 112.

Grafik 3.10. Indeks Atraksi Wisata Kab. Belitung



Sumber: Pemerintah Kabupaten Belitung (2013)

Berdasarkan hasil analisis indeks di atas, terlihat bahwa lima kecamatan di kabupaten ini memiliki IAW (indeks atraksi wisata) yang relatif tinggi. Hal ini memperlihatkan potensi dan kesiapan kawasan untuk dikembangkan sebagai kawasan wisata. Dari lima kecamatan, Kecamatan Sijuk memiliki indeks yang lebih tinggi yang menunjukkan bahwa kecamatan ini menjadi prioritas pengembangan kawasan wisata. Beberapa objek wisata yang dikenal yaitu Pantai Tanjung Pendam, Tanjung Kelayang, dan Tanjung Tinggi. Indeks tinggi tersebut menjadi salah satu alasan ditetapkannya beberapa dari kecamatan tersebut menjadi KSPN, Kawasan Perdesaan Prioritas Nasional (KPPN) dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK).

Perhatian pemerintah dalam mengembangkan pariwisata di Belitung nampaknya berhasil dalam menarik atensi wisatawan baik domestik ataupun mancanegara. Hal ini ditunjukkan dengan peningkatan jumlah wisatawan yang berkunjung ke Belitung setiap tahunnya. Dari jumlah wisatawan sebanyak 199.823 di tahun 2014 menjadi 251,44 di tahun 2015. Bahkan pada tahun 2018, angkanya melonjak hingga 467.571 wisatawan. Peningkatan jumlah wisatawan berbanding lurus dengan masifnya sejumlah pembangunan di Belitung, khususnya hotel dan penginapan. Perkembangan sektor pariwisata di Belitung tersebut

berdampak terhadap peningkatan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) sektor pariwisata yang diperoleh setiap tahunnya. Data Dinas Pariwisata Kabupaten Belitung tersebut mencatat dari jumlah PAD yang didapatkan sebesar 1.488.507.7 di tahun 2014 meningkat menjadi 2.218.845.50 di tahun 2018.

Pengembangan kawasan pariwisata di Belitung tersebut secara perlahan namun pasti telah mengubah berbagai macam hal, mulai dari kondisi sosio-kultur masyarakat, cara berfikir masyarakat hingga pola mata pencaharian masyarakat. Salah satu perubahan tersebut terlihat ketika masyarakat Belitung mudah untuk menjual tanah mereka. Padahal tanah berbeda dengan tembikar, sutera atau komoditas dagang lainnya yang dengan mudah diperjualbelikan. Alih-alih mengakumulasikan kapital untuk mendapatkan nilai lebih, tanah malah menjadi komoditi yang diperjualbelikan. Padahal menjual tanah sama saja dengan mengubah relasi-relasi sosial dan kebudayaan yang ada di masyarakat. Tanah mengandung relasi-relasi sosial dan kebudayaan masyarakat. Di dalamnya terdapat nilai, norma, serta sistem gagasan yang melingkupi di atasnya.[90] Pada akhirnya tanah-tanah yang dijual masyarakat tersebut dibeli oleh kelompok pebisnis untuk pengembangan wisata.

Selain itu, perubahan lainnya juga terjadi terhadap pola mata pencaharian masyarakat yang sehari-harinya adalah nelayan. Mereka bertransformasi menjadi pelaku wisata untuk mengantarkan wisatawan keliling pulau-pulau di kawasan Pantai Tanjung kelayang. Perubahan ini dilakukan karena menurut mereka risiko usaha pariwisata lebih kecil dengan hasil pendapatan yang sama. Menjadi nelayan memiliki risiko yang lebih besar seperti ombak dan hasilnyapun kadang tidak pasti.[91] Namun, dalam keadaan-keadaan tertentu seperti penumpang/ pengunjung sepi, atau musim ikan yang sedang melimpah, mereka memilih untuk kembali menjadi nelayan.[92] Hal ini disampaikan oleh

---

[90] Luthfian Haekal, "Kapitalisasi Hak Atas Tanah," *Harian IndoPROGRESS*, diperbaharui terakhir pada 14 Agustus 2017, ahttps://indoprogress.com/2017/08/kapitalisasi-hak-atas-tanah/

[91] Wawancara dengan salah satu operator perahu (Anonim, karena tidak bersedia disebutkan namanya) di Pantai Tanjung Kelayang, Belitung pada 24 November 2019.

[92] Proses peralihan mata pencaharian nelayan ini bukan kali pertama terjadi di Belitung, sebelumnya ketika industri pertambangan timah sedang berjaya masyarakat berdondong-bondog bertransformasi menjadi penambang timah ataupun menjadi karyawan perusahaan timah, namun ketika jumlah atau kadar timbah sudah mulai habis, mereka bertransformasi kembali menjadi nelayan seperti dulu lagi. Wawancara dengan FI, Sekretaris Dinas Perikanan Kab. Belitung, pada 26 November 2019.

salah satu operator perahu di kawasan Pantai Tanjung Kelayang yang menyatakan:

> "Dulu nelayan semua, sekarang menjadi pelaku wisata. Namun sebagian juga, kalau penumpang sepi, atau lagi musim ikan banyak mereka menjadi melaut. Kalau diperbandingkan sama saja, hanya risikonya menjadi nelayan lebih besar karena harus menghadapi gelombang laut."

Selain terjadi proses transformasi terhadap pola mata pencaharian masyarakat, pengembangan kawasan pariwisata juga menyebabkan masyarakat dipaksa harus beradapatasi dengan budaya-budaya baru yang silih berganti seiring dengan kedatangan wisatawan. Penuturan ZS dari WALHI Bangka Belitung menggambarkan perubahan sebelum ditetapkannya Tanjung Kelayang sebagai wilayah investasi, dan potensi dampak yang dapat terjadi di masa mendatang:[93]

> "Sebelum ditetapkannya Tanjung Kelayang sebagai KSPN, masyarakat Desa Keciput dan Desa Tanjung Binga sudah lama mengelola dan memanfaatkan lahan untuk pertanian dan perkebunan, memanfaatkan dan memungut hasil hutan secara turun temurun seperti tanaman obat, kayu bakar, madu, junjung lada dan berkebun kelapa. Sementara, wilayah perairan dangkal dimanfaatkan masyarakat sebagai transit para nelayan dalam melaut secara turun-temurun. Seperti bibir pantai, pulau-pulau kecil, dan wilayah-wilayah tersebut tidak diperbolehkan dimiliki secara perseorangan. Wilayah-wilayah ini secara adat dimanfaatkan dan dijaga bersama.
>
> Masyarakat dan nelayan tradisional secara turun temurun memanfaatkan kawasan bibir pantai untuk untuk menangkap ikan dengan cara tradisional. Seperti menggunakan sejenis bubu (sirok-bahasa pulau Belitung/siruk-bahasa pulau Bangka), memancing, tajur, dan menjaring ikan secara beramai ramai (pukat tradisonal)."

3.3.1.4. *Bromo-Tengger-Semeru*

Penetapan Bromo-Tengger-Semeru untuk dijadikan sebagai *International Geo-Ecoculture Park* oleh pemerintah menandakan adanya intervensi terhadap destinasi tersebut. *Key success factors* Bromo-Tengger-Semeru sebagai Bali Baru oleh Pemerintah sebagai berikut:[94]

---

[93] *Multi-Stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019)

[94] Dadang Rizki Ratman, *op.cit*., hlm. 57

1. Peningkatan kapasitas dan aksesibilitas jalan Kabupaten Malang –Bromo–Probolinggo;
2. Pembangunan Pelabuhan *Cruise* Probolinggo;
3. Peningkatan kapasitas Bandara Abdul Rahman Saleh Malang;
4. Peningkatan amenitas hotel berstandar internasional;
5. Daya tarik wisata yang terintegrasi dengan Malang, Batu, dan pembuatan event khusus rutin.

Bahkan Pemerintah juga akan membentuk badan otorita yang secara khusus memiliki otoritas untuk mengelola kawasan Bromo, sama seperti pada sembilan destinasi wisata prioritas di Indonesia yang dimulai pada tahun 2016.[95] Jauh sebelumnya, pada 14 Oktober 1982, dalam Kongres aman Nasional se-Dunia ke-3 di Denpasar, Bali, pemerintah Indonesia menetapkan dataran tinggi Bromo, Tengger, Semeru sebagai taman nasional. Penetapan kawasan ini menjadi taman nasional dimulai dengan dikeluarkannya Pernyataan Menteri Pertanian No.736/Mentan/X/82. Keputusan ini menandai sebuah awal dari upaya Pemerintah menguasai kawasan ini, termasuk memanfaatkannya untuk kepentingan pariwisata.

Penetapan kawasan Bromo-Tengger-Semeru menjadi taman nasional oleh pemerintah memiliki tujuan untuk menjaga dan merawat kawasan ekosistem di kawasan tersebut. Namun di sisi lain, penetapan tersebut juga memiliki sejumlah masalah karena kawasan yang ditetapkan oleh pemerintah itu bukan lahan kosong, melainkan alam yang sudah dihuni oleh suku Tengger. Dalam catatan sejarah, suku Tengger sudah tinggal di kawasan tersebut jauh sebelum pemerintah menetapkan kawasan itu sebagai taman nasional. Penetapan yang dilakukan tanpa melalui partisipasi masyarakat sekitar ini tentu menimbulkan efek turunan. Aktivitas warga menjadi terbatas. Beberapa kawasan yang ditetapkan pemerintah masuk dalam zona konservasi tidak dapat dimasuki dan tidak dapat dimanfaatkan oleh warga.[96] Sejumlah pembatasan ini yang secara formal diatur dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya pada akhirnya menimbulkan ketegangan antara

---

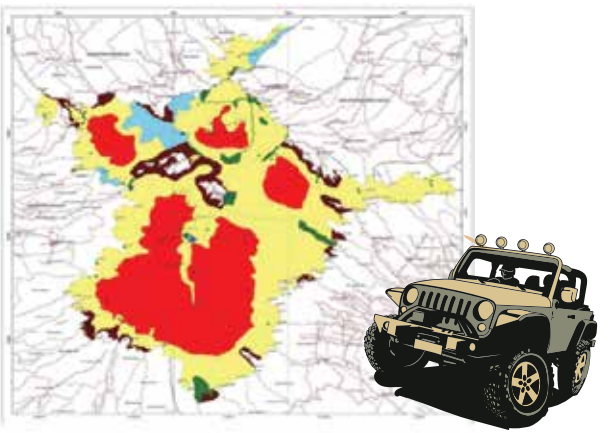
[95] I Nyoman Suyatna, *et.al.,loc.cit*

[96] Adinugraha AG, Baskoro BC, dan Hekmatyar, *Pembangunan Pariwisata dan Perampasan Ruang Hidup Rakyat: KSPN Menjawab Masalahnya Siapa?* (Bogor: Sajogyo Institute, 2017)

Pemerintah dan masyarakat sekitar, meski tidak menimbulkan konflik terbuka seperti di tempat lain, seperti Danau Toba.

Taman Nasional Bromo-Tengger-Semeru (TNBTS) memiliki luas 50.276,20 hektar. Kawasan tersebut terbagi ke dalam beberapa zona, yaitu zona Inti seluas 17.028,67 hektar, zona rimba seluas 26.806,31 hektar, zona pemanfaatan seluas 1.193,43 hektar, zona rehabilitasi seluas 2.139,19 hektar, zona tradisional seluas 3.041,86 hektar, zona khusus seluas 61,56 hektar, dan zona religi seluas 5,18 hektar.[97] Luas kawasan TNBTS di atas telah mengalami pengurangan ketika pertama kali ditetapkan pada 1982 yakni seluas 58.000 hektar. Saat itu kawasan TNBTS terdiri dari Cagar Alam Laut Pasir dengan luas 5.247,53 hektar, Cagar Alam Ranu Kumbolo dengan luas 1.403 hektar, Taman Wisata Laut Pasir Tengger dengan 2,67 hektar, Taman Wisata Ranu Pane dan Ranu Regulo dengan luas 96 hektar, Taman Wisata Darungan dengan luas 380 hektar, dan Hutan lindung dan hutan produksi terbatas dengan luas 43.210 hektar. Peta zonasi TNBTS menurut KLHK (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) dapat dilihat melalui peta di bawah ini.[98]

Gambar. 3.10 Peta Zonasi TNBTS menurut KLHK RI



Sumber: Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (2014)

[97] Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru, "Zonasi", dilansir dari https://bromotenggersemeru.org/page-static/zonasi

[98] KLHK, tanpa tahun

Sementara untuk pengelola kawasan tersebut saat ini dilakukan oleh Balai Besar Taman Nasional Bromo, Tengger, Semeru (BB-TNBTS). BB-TNBTS merupakan unit pelaksana teknis Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. BB-TNBTS memiliki sejumlah fungsi yang salah satunya adalah pengembangan dan pemanfaatan pariwisata alam. Sebagai tujuan wisata, TNBTS memiliki daya tarik yang besar sehingga dapat menarik wisatawan untuk berkunjung, baik itu wisatawan domestik maupun mancanegara. Kunjungan wisatawan dapat melalui empat jalur pintu masuk, yakni dari Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan, dan Kabupten Lumajang. Kebanyakan wisatawan lokal memilih jalur dari Malang, sementara wisatawan mancanegara lebih banyak berkunjung dari jalur Probolinggo.

Pemerintah memang telah menetapkan Bromo-Tengger-Semeru sebagai destinasi Bali Baru, namun pada dasarnya TNBTS bukan diperuntukan sebagai tempat wisata, melainkan koservasi. Oleh karena itu, BB-TNBTS memiliki sejumlah pembatasan agar ekosistem di dalam TNBTS tidak terganggu. Hal ini sesuai dengan pengakuan AW, staf pengelola BB-TNBTS:[99]

> "Pariwisata di TNBTS didasarkan pada konsep ekowisata yang meliputi 3 (tiga) aspek, yaitu konservasi ekosistem dan sumber daya hayati, berpihak pada kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat lokal, dan menghadirkan aspek pendidikan dan pemahaman yang tepat mengenai konservasi."

Hal senada juga tercantum dalam sasaran pengembangan wisata alam TNBTS yang tertuang dalam RPJP TNBTS 2015-2024 yang meliputi impelementasi ekowisata dan aktivitas wisata terkontrol, di samping untuk memenuhi kepuasan wisatawan dan peningkatan pendapatan.

3.3.2. Kehadiran Pemerintah Pusat melalui Kebijakan dan Kelembagaan: Persinggungannya dengan Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam konteks kewenangan sektor pariwisata, UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan telah membagi kewenangan Pemerintah,

[99] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarus-utamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019).

Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota/Kabupaten seperti terlihat pada tabel 3.6:

Tabel 3.6. Pembagian Kewenangan Pemerintah pada Sektor Pariwisata

Pemerintah	Pemerintah Provinsi	Pemerintah kabupaten/kota
■ Menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional; ■ Mengoordinasikan,pembangunan kepariwisataan lintas sektor dan lintas provinsi; ■ Menyelenggarakan kerja sama internasional di bidang kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; ■ Menetapkan daya tarik wisata nasional; ■ Menetapkan destinasi pariwisata nasional ; ■ Menetapkan norma, standar, pedoman, prosedur, kriteria, dan sistem pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan; ■ Mengembangkan kebijakan pengembangan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan; ■ Memelihara, mengembangkan, dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali; ■ Melakukan dan memfasilitasi promosi pariwisata nasional; ■ Memberikan kemudahan yang mendukung kunjungan wisatawan; ■ Memberikan informasi dan/atau peringatan dini yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan wisatawan; ■ Meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan potensi wisata yang dimiliki masyarakat; ■ Mengawasi, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan kepariwisataan; ■ Mengalokasikan anggaran kepariwisataan.	■ Menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi; ■ Mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya; ■ Melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata; ■ Menetapkan destinasi pariwisata provinsi; ■ Menetapkan daya tarik wisata provinsi; ■ Memfasilitasi promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya; ■ Memelihara aset provinsi yang menjadi daya tarik wisata provinsi; ■ Mengalokasikan anggaran kepariwisataan	■ Menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota; ■ Menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota; ■ Menetapkan daya tarik wisata kabupaten/kota; ■ Melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata ■ Mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya; ■ Memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya; ■ Memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru; ■ Menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota; ■ Memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya; ■ Menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata; dan ■ Mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

Sumber: Hasil Olahan Peneliti berdasarkan UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan

Pembagian kewenangan tersebut memperlihatkan bahwa Pemerintah memiliki kekuasaan yang berkaitan dengan koordinasi pembangunan, penetapan norma, pengembangan kebijakan, membuka akses kinjungan, meningkatkan pemberdayaan, melakukan pemantauan dan evaluasi kepariwisataan. Pada sisi yang lain, terdapat juga kewenangan Pemerintah yang spesifik pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota terhadap sektor kepariwisataan. Dengan demikian terdapat beberapa persinggungan kepentingan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam kebijakan sektor pariwisata yang memerlukan harmonisasi dan sinkronisasi.

Pada titik ini, kewenangan Badan Otorita Pariwisata perlu diletakkan dalam konteks relasi pemerintah daerah yang juga memiliki kewenangan dalam sektor pariwisata. Apalagi Badan Otorita Pariwisata merupakan wakil pemerintah pusat yang memiliki kewenangan mengelola kawasan pariwisata. Pasal 12 ayat (3) huruf b Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa sektor pariwisata merupakan Urusan Pemerintahan Pilihan, yaitu Urusan pemerintahan konkuren atau Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, yang menjadi kewenangan Daerah. Selanjutnya, penjelasan atas Pasal 36 ayat (6) huruf b Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pariwisata merupakan salah satu potensi (ekonomi) unggulan Daerah yang dapat dihitung dengan nilai tertentu.[100] Lampiran Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata dalam sub urusan Destinasi Pariwisata membagi urusan pemerintah sebagai berikut:[101]

1. Pemerintah Pusat memiliki urusan, di antaranya Penetapan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata dan Pengelolaan destinasi pariwisata nasional;
2. Pemerintah Provinsi memiliki urusan, di antaranya Pengelolaan destinasi pariwisata provinsi;
3. Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki urusan, di antaranya Pengelolaan destinasi pariwisata kabupaten/kota.

[100] I Nyoman Suyatna, *et.al., op.cit.*, hlm. 3.
[101] *Ibid.*

Selanjutnya, Peraturan Menteri Pariwisata No. 22 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Dekonsentrasi Kementerian Pariwisata menggariskan adanya dekonsentrasi, yakni pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu di bidang kepariwisataan. Kemudian, Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Pariwisata menyatakan bahwa Urusan Kementerian yang dapat dilaksanakan melalui dekonsentrasi bidang pengembangan destinasi dan industri pariwisata adalah sebagai berikut:[102]

1. Penyusunan rencana induk dan rencana detail Kawasan Strategis Pariwisata Nasional/Kawasan Pengembangan Pariwisata Nasional;
2. Bimbingan teknis;
3. Peningkatan kapasitas usaha masyarakat bidang pariwisata;
4. Peningkatan peran serta masyarakat melalui Sadar Wisata dan Sapta Pesona.

Kemudian, Kewenangan Pemerintah untuk mengembangkan kawasan otorita merujuk pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 360 ayat (1) menyatakan: Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Kemudian, ayat (2) memerinci kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang salah satunya adalah kawasan otorita.

3.3.2.1. *Badan Pelaksana Otorita Danau Toba*

Pengembangan pariwisata di Kawasan Danau Toba sangat terstruktur dengan model kebijakan yang tergolong *top-down*. Hal ini nampak dari lahirnya kebijakan-kebijakan dan kelembagaan dari pusat yang hadir untuk mendorong percepatan pembangunan infrastruktur untuk pariwisata di Danau Toba:[103]

1. Pembentukan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2014 mengenai Rencana tata Ruang Kawasan Danau Toba;

---

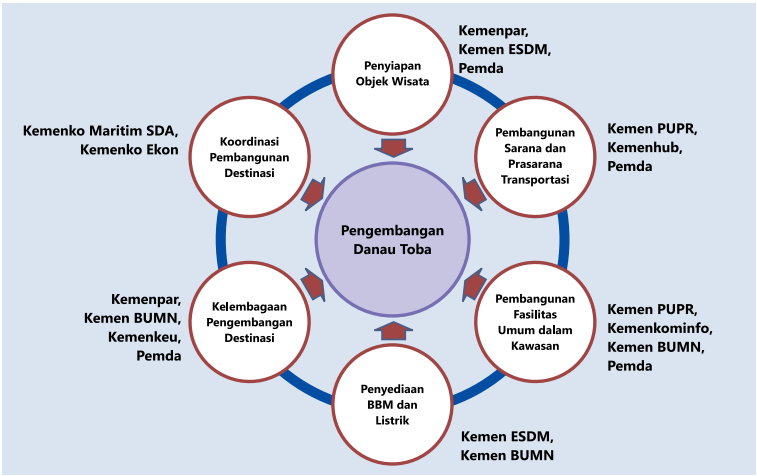
[102] *Ibid*., hlm. 4

[103] Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah disebutkan urusan pemerintahan pilihan adalah: a) Kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi

2. Pembentukan kelembagaan Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) melalui Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2016.

Kehadiran kebijakan dan kelembagaan dari pemerintah pusat berpengaruh pada dinamika tata kelola dan pengembangan pariwisata di tingkat Provinsi dan Daerah yang selama ini berdasarkan pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Intervensi pemerintah pusat dapat dilihat dari perencanaan terintegrasi pengembangan destinasi Danau Toba yang melibatkan beberapa kementerian/lembaga. Pelibatan kementerian/lembaga untuk menangani pembangunan Danau Toba dapat dilihat melalui diagram 3.11:[104]

Gambar 3.11. Diagram Skema Kelembagaan dan Kewenangan Pengembangan Pariwisata Danau Toba



Sumber: Kementerian PPN/Bappenas (2016)

BPODT dibentuk berdasarkan Perpres No. 49 Tahun 2016 merupakan salah satu aktor kunci untuk percepatan pembangunan, yakni *Single Destination – Single Management*. Apabila mengacu pada konsiderannya, BPODT dibentuk untuk optimalisasi pengelolaan dan pengembangan Danau Toba, membantu percepatan dengan pengaturan secara khusus guna menyatukan pelaksanaan kewenangan pelaksanaan

[104] Kementerian PPN/Bappenas, *op.cit.*, hlm. 18

kewenangan pengelolaan kawasan Danau Toba.[105] Berdasarkan tugas pokok dan fungsi tersebut, BPODT berbeda dengan Badan Otorita Batam. Hal ini dijelaskan oleh BS, Direktur Pemasaran BPODT:[106]

> "BPODT berbeda dengan Badan Pengusahaan Batam.[107] Tugas kami hanya mempersiapkan dan mengintegrasi kawasan Danau Toba. BPODT tidak mempunya wewenang apapun dan kami hanya bekerja sama mengembangkan Danau Toba dengan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten."

Pembentukan BPODT ditujukan untuk terjalinnya perencanaan yang terintegrasi atau *integrated planning,* zonasi dan delineasi KSPN Danau Toba dan sekitarnya, termasuk mengkoordinasikan pembangunan Infrastruktur bersama seperti Jalan Tol, Peningkatan Kualitas Bandara, dan Rehabilitasi Dermaga. Selain itu, BPODT juga ditugaskan untuk mempercepat Pengembangan Danau Toba sebagai Global Geopark Network dengan menerapkan Pelayanan Satu Pintu. Skema Insentif untuk investasi dan bisnis juga diperlukan sebagai faktor kunci.

Susunan Organisasi BPODT terdiri dari Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana.[108] Dewan Pengarah memiliki tugas menetapkan kebijakan umum untuk memberikan arahan, melakukan pengendalian dan pembinaan terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan, pengembangan. Kemudian mensinkronkan kebijakan Kementerian/Lembaga dan Pemda mengenai pengelolaan, pengembangan dan pembangunan, termasuk memberikan petunjuk pelaksanaan dan melakukan pengawasan.[109]

BPODT sendiri memiliki latar belakang keterlibatan pemerintah pusat dalam membangun kawasan pariwisata danau Toba. BPODT juga adalah aktor utama dalam percepatan pembangunan. Jika mengacu dari penjabaran bab sebelumnya, tugas pokok dari BPODT adalah sebagai

---

105 Konsideran Perpres No. 49 Tahun 2016.

106 Focus Group Discussion: Memetakan Pengarusutamaan HAM dalam IndustriPariwisata Khususnya Kawasan Pariwisata Danau Toba, (ELSAM, Medan, 26 November 2019)

107 Namun demikian, kasus tumpang tindih kewenangan pengelolaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) Batam antara Badan Pengusahaan Batam dengan Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau, perlu diantisipasi lebih jauh. Dualisme kewenangan ini memunculkan rekomendasi dari Komisi VI Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) meminta pengelolaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) Batam dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) Batam. Lihat https://nasional.kontan.co.id/news/hapus-dualisme-pengelolaan-kpbpb-batam-anggota-komisi-vi-dpr-minta-serahkan-ke-pemda

108 Pasal 3, Perpres No. 49 Tahun 2016.

109 *Ibid*, Pasal 5.

koordinator antar kelembagaan dan kementerian. BPODT memiliki Zona koordinatif dan Otorita. Pada awal pembentukannya BPODT memiliki Zona Otorita sebesar 500 hektar[110], namun seiring perkembangannya berkurang menjadi 386,5 hektar.[111] Untuk pendanaan penyelenggaraan BPODT bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan. Dalam kesempatan wawancara dengan BPODT Danau Toba, Arie Prasetyo menyebutkan bahwa BPODT menjadi pusat koordinasi di pusat dan mencari investor untuk pembangunan di Danau Toba.

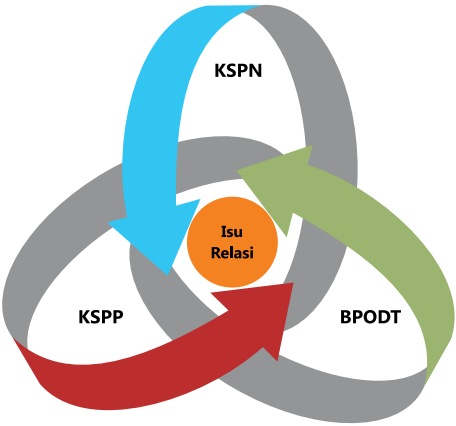
Dalam rencana pengembangan, salah satu atraksi pariwisata nasional yang ingin dikembangkan di Danau Toba adalah *Global Geopark Network*. Sedangkan dalam peraturan Peraturan Gubernur Sumatera Utara No. 28 /2018 disebukan bahwa Geopark Kaldera Toba Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu Kawasan Strategis Pariwisata di tingkat Provinsi (KSPP). Dalam Pasal 17 disebutkan bahwa Destinasi Pariwisata Tapanuli Utara, Samosir, Tobasa, Humbang Hasundutan Asahan termasuk dalam KSPP, meliputi Samosir, Balige, Dolong Sanggul, Hutaginjang, dan wilayah lainnya. Paling tidak terdapat 7 (tujuh) kabupaten yang termasuk Kawasan Koordinatif BPODT telah menjadi kawasan strategis KSPP. Padahal dalam lampiran Undang-Undang Pemerintahan Daerah urusan pariwisata dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan daerah, maka harus dilakukan penetapan Kawasan Strategis Pariwisata melalui kebijakan di tingkat pusat maupun daerah. Dengan demikian, akan mengemuka Isu relasi dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam pengelolaan sektor pariwisata. Persinggungan kewenangan antara ketiga rezim kebijakan dan kelembagaan yang memiliki kepentingan terhadap sektor pariwisata dapat dilihat melalui diagram 3.12:

---

110 *Ibid*, Pasal 2

111 *Multi-Stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industry Pariwisata Di Indonesia : Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba (ELSM, 26 November 2019).

Gambar 3.12. Diagram Persinggungan Kewenangan antara Tiga Rezim Kebijakan dan Kelembagaan Pariwisata



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

3.3.2.2. Badan Otorita Borobudur

Hal yang serupa juga dapat ditemukan dalam pengembangan kawasan wisata Borobudur. Kehadiran Badan Otorita Borobudur (BOB) yang merepresentasikan kelembagaan Pemerintah menandakan situasi tersebut. Tabel 3.7 berikut ini menguraikan beragam kewenangan BPODT dan BOB.

Tabel 3.7. Ragam Kewenangan BPODT dan BOB

Badan Otorita Pariwisata Danau Toba	Badan Otorita Pariwisata Borobudur
Peran	
1. Melakukan koordinasi, sinkronisasi, dan fasilitasi perencanaan, pengembangan, pembangunan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Danau 2. Melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Danau Toba	1. Melakukan koordinasi, sinkronisasi, dan fasilitasi perencanaan, pengembangan, pembangunan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Borobudur; 2. Melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian di zona otorita Kawasan Pariwisata Borobudur.

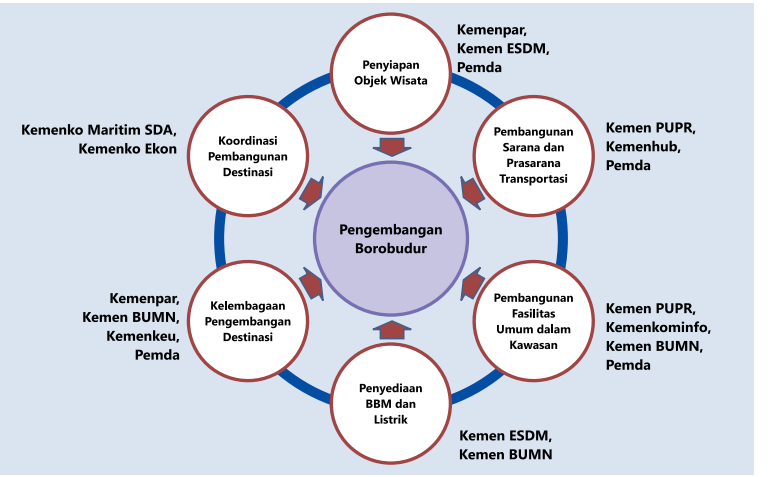
Fungsi	
1. Penyusunan Rencana Induk di Kawasan Pariwisata Danau Toba; 2. Penyusunan Rencana Detail Pengembangan dan Pembangunan di Kawasan Pariwisata Danau Toba; 3. Pelaksanaan koordinasi, sinkronisasi, dan fasilitasi perencanaan, pengembangan, pembangunan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Danau Toba 4. Penyusunan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Danau Toba 5. Perumusan strategi operasional pengembangan Kawasan Pariwisata Danau Toba; 6. Penyelenggaraan pelayanan perizinan dan nonperizinan pusat dan daerah di Kawasan Pariwisata Danau Toba; 7. Penetapan langkah strategis penyelesaian permasalahan dalam pelaksanaan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian Kawasan Pariwisata Danau Toba; 8. Pelaksanaan tugas lain terkait pengembangan Kawasan Pariwisata Danau Toba yang ditetapkan oleh Dewan Pengarah.	1. Penyusunan Rencana Induk di Kawasan PariwisataBorobudur; 2. Penyusunan Rencana Detail Pengembangan dan Pembangunan di zona otorita KawasanPariwisata Borobudur; 3. Pelaksanaan koordinasi, sinkronisasi, dan fasilitasi perencanaan, pengembangan, pembangunan, dan pengendalian diKawasan Pariwisata Borobudur; 4. Penyusunan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian di zona otorita kawasanPariwisata Borobudur; 5. Perumusan strategi operasional pengembangan Kawasan Pariwisata Borobudur; 6. Penyelenggaraan pelayanan perizinan dan nonperizinan pusat dan daerah di zona otorita Kawasan PariwisataBorobudur; 7. Penetapan langkah strategis penyelesaian permasalahan dalam pelaksanaan perencanaan, pengembangan pembangunan, pengelolaan, danpengendalian Kawasan Pariwisata Borobudur; 8. Pelaksanaan tugas lain terkait pengembangan Kawasan Pariwisata Borobudur yang ditetapkan oleh Dewan Pengarah.

Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Merujuk pada tabel 3.7, maka dapat dikatakan bahwa kedua badan otorita memiliki kewenangan yang sama berkaitan dengan upaya memperkuat pertumbuhan industri pariwisata melalui perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian, termasuk perizinan, penyelesaian permasalahan pada kawasan destinasi pariwisata. Selain itu, perencanaan terintegrasi pengembangan destinasi Borobudur memperkuat representasi dan kehadiran pemerintah pusat. Perencanaan dan kementerian/lembaga yang terlibat dapat dilihat melalui diagram 3.13:[112]

[112] Kementerian PPN/Bappenas, *op.cit.*, hlm. 30

Gambar 3.13 Diagram. Skema Kelembagaan dan Kewenangan Pengembangan Pariwisata Borobudur



Sumber: Kementerian PPN/Bappenas (2016)

Menurut penjelasan AP dari Badan Otorita Borobudur (BOB), BOB memiliki fungsi otoritas dan koordinasi. Pelaksanaan kedua fungsi ini melampaui 3 provinsi dan kabupaten:[113]

> "Fungsi koordinasi kami adalah mengkoordinasi, sinkronisasi dan fasilitasi perencanaan pengembangan dan pengendalian di kawasan pariwisata Borobudur. Sedangkan di otoritas kami, perencanaan, pengembangan dan pembangunan dan pengelolaan serta pengendalian kawasan wisata seluas 319 hektar di Purworejo. Sedangkan untuk koordinasi kami wilayah kerjanya di 3 destinasi pariwisata nasional, destinasi pariwisata Borobudur Yogyakarta, Solo-Sangiran, dan destinasi pariwisata Semarang- Karimunjawa. Secara administrasi pemerintahan, wilayah kerja kami seluruh Yogyakarta, ditambah ¾ Jawa Tengah dan sedikit Jawa Timur di Magetan dan Pacitan."

Kehadirian BOB dan perencanaan dari Pemerintah Pusat tentu akan bersinggungan dengan kewenangan 3 (tiga) Pemerintah daerah, yakni Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Selain itu, akan bersinggungan dengan kewenangan paling tidak 6 (enam)

[113] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

pemerintah kabupaten/kota, meliputi (1) Pemerintah Kota Solo; (2) Pemerintah Kabupaten Purworejo; (3) Pemerintah Kabupaten Magelang; (4) Pemerintah Kabupaten Jepara; (5) Pemerintah Kabupaten Pacitan; dan (6) Pemerintah Kabupaten Magetan. BOB akan mengambilalih kewenangan sektor pariwisatapemerintah daerah mengingat wilayah koordinasi dan otoritasnya mencakup lebih dari satu provinsi. Selain itu, dengan kewenangannya tersebut, BOB dapat memfasilitasi kepentingan sektor bisnis privat untuk berperan dominan dalam wilayah yang masuk dalam fungsi koordinasi dan otoritas BOB. Kompleksitas relasi antara Pemerintah yang direpresentasikan melalui BOB dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dapat dilihat pada Gambar 3.14:

Gambar 3.14. Diagram Relasi Antar Pemerintah Dalam Koordinasi dan Otoritas Badan Otorita Borobudur



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Kewenangan pariwisata berkaitan dengan dimensi kepentingan nasional dan kepentingan daerah sehingga masuk dalam isu relasi Pusat dengan Daerah berdasarkan proses otonomi daerah. Situasi ini berpotensi memunculkan tumpang tindih kewenangan antara BOB dengan pemerintah daerah. Permasalahan tersebut disampaikan oleh salah seorang staf Dinas Kepemudaan, Olah Raga, dan Pariwisata Provinsi Jawa Tengah:[114]

[114] *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

> "Sudah terdapat Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan sekitarnya yang menjadi landasan bersama dari pemerintah pusat sampai daerah untuk pengelolaan. Namun demikian, sampai hari ini Kabupaten Magelang yang punya candinya, belum merasakan dampaknya karena pendapatan tidak masuk ke Kabupaten Magelang."

Kabupaten Magelang yang tidak merasakan dampak keberadaan desa wisata pendukung kawasan Borobudur kembali diperkuat melalui pernyataan staf Pemerintah Kabupaten Magelang. Bahkan Kabupaten Magelang tidak dilibatkan dalam pembentukan balai ekonomi desa yang terdapat dalam setiap desa wisata:[115]

> "Memang sudah ada 20 desa wisata yang mempunyai ciri khas sendiri. Setiap desa wisata telah dilengkapi dengan balai ekonomi desa yang dibentuk melalui intervensi Kementrian BUMN. Namun demikian, Pemerintah Daerah tidak pernah diikutkan sama sekali. Itu memang dari BUMN dan langsung ditujukan untuk pengembangan desa wisata."

3.3.2.3. *Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Kelayang*

Potensi tumpang tindih kewenangan juga dapat ditemukan pada pengembangan dan pembangunan kawasan Tanjung Kelayang karena ada (2) dua rezim kebijakan yang berbeda, yaitu KEK dan KSPN. Penetapan kawasan khusus diberikan oleh pemerintah pusat, namun demikian usulan harus datang dari pihak di daerah. Dalam konteks ini agar dapat diberikan status KEK, sebuah wilayah harus terlebih dahulu diusulkan kepada Dewan Nasional KEK untuk dijadikan KEK. Kebijakan pengaturan KEK tercantum dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2007, tentang Penanaman Modal yang menjadi rujukan pembuatan Undang-Undang No. 39 Tahun 2009.[116] Pasal ini menetapkan:

> Untuk mempercepat pengembangan ekonomi di wilayah tertentu yang bersifat strategis bagi pengembangan ekonomi nasional dan untuk menjaga keseimbangan kemajuan suatu daerah, dapat ditetapkan dan dikembangkan kawasan ekonomi khusus

---

[115] *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

[116] Selain itu, terdapat Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2012 yang merevisi dari PP No. 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus

Kemudian Undang-Undang No. 39 Tahun 2009 mendefinisikan Kawasan Ekonomi Khusus sebagai:

> Kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu.

Terdapat 4 (empat) kriteria yang diberikan oleh Undang-Undang No. 39 Tahun 2009 bagi lokasi yang dapat diusulkan menjadi KEK:

1. Sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan tidak mengganggu kawasan lindung;
2. Adanya dukungan penuh dari pemerintah provinsi, serta pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan;
3. Terletak pada posisi yang dekat dengan jalur perdagangan atau pelayaran internasional, atau terletak pada wilayah dengan potensi sumber daya alam unggulan;
4. Usulan tersebut mempunyai batasan wilayah yang jelas.

Sementara itu, pemberian status KEK dapat didasarkan atas usulan dari berbagai pihak yang terkait, yaitu:

1. Badan Usaha, baik swasta maupun badan usaha milik negara (BUMN) dan badan usaha milik daerah (BUMD), dengan dukungan dari pemerintah daerah bersangkutan;
2. Usulan juga dapat dimajukan sendiri oleh pemerintah kabupaten/kota;
3. Selain itu pemerintah provinsi juga dapat menjadi pengusul utama usulan tersebut.

Setiap KEK terdiri dari satu atau beberapa zona berikut: (1) pengolahan ekspor; (2) logistik; (3) industri; (4) pengembangan teknologi; (5) pariwisata; (6) energi; dan (7) ekonomi lain.

KEK Tanjung Kelayang ditetapkan sebagai KEK Pariwisata termasuk ke dalam 10 destinasi pariwisata prioritas. Daya tarik andalannya adalah objek wisata bahari dengan pantai berpasir putih dan panorama yang eksotis. Pantai yang dihiasi batuan granit raksasa merupakan ciri khas dari pantai di kawasan ini. Dengan total luas wilayah sebesar 324,4 hektar KEK Tanjung Kelayang memiliki konsep pengembangan pariwisata[117] dengan konsep *Socially and Environmentally Responsible*

[117] Lihat Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2016 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Kelayang

Development and Cultural Preservation. Dengan penerapan konsep pengembangan pariwisata berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, diharapkan KEK Tanjung Kelayang mampu menarik investasi sebesar Rp 20 triliun hingga 2025, serta mendatangkan 59.000 wisatawan per tahun dengan nilai ekonomi Rp 751,4 miliar per tahun pada saat KEK ini sudah beroperasi penuh.[118]

Hal yang perlu diperhatikan ialah pemberlakuan 2 (dua) rezim kebijakan antara KEK dan KSPN di kawasan Tanjung Kelayang berpotensi memunculkan dualitas kewenangan karena ada kewenangan yang saling tumpang tindih, termasuk dalam pengelolaan sektor pariwisata. Namun demikian, berdasarkan prinsip *lex superior derogat legi inferior,* maka rezim kebijakan yang berlaku dalam kawasan Tanjung Kelayang adalah rezim KEK karena dibentuk berdasarkan undang-undang. Sementara penetapan KSPN didasari pada Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010 2025. Pasal 12 menyatakan bahwa arah kebijakan KSPN, meliputi: perencanaan Pembangunan KSPN; penegakan regulasi Pembangunan KSPN; dan, pengendalian implementasi Pembangunan KSPN.

Sementara itu, penetapan Tanjung Kelayang sebagai salah satu KSPN merupakan induk dari legalitas pariwisata Pulau Belitung. Seiring dengan penetapan tersebut perhatian pemerintah terkait dengan pariwisata terus berkembang dengan terbitnya beberapa peraturan:

1. Peraturan Presiden No. 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggara Kepariwisataan;
2. Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019;
3. Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Kebijakan-kebijakan tersebut kemudian menjadi rujukan yuridis bagi pemerintah pusat maupun pemerintah di level provinsi dan kabupaten/kota dalam mengembangkan destinasi-destinasi wisata yang telah ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan-kawasan wisata strategis pariwisata nasional.

Pasca ditetapkannya Tanjung Kelayang Belitung dan sekitarnya sebagai salah satu KSPN, peningkatan atraksi, aksesibilitas dan amenitas

[118] https://kek.go.id/kawasan/Tanjung-Kelayang

kepariwisataan di kabupaten Belitung semakin berkembang. Wisatawan mulai melihat Belitung sebagai destinasi baru yang menarik dengan dibukanya beberapa daya tarik baru yang layak dikunjungi. Sementara itu, operator wisata mulai membuat dan menawarkan paket-paket wisata Belitung. Hal tersebut berdampak terhadap meningkatnya jumlah wisatawan dan bertambahnya jumlah penerbangan ke Tanjungpandan dari beberapa maskapai penerbangan hingga ditingkatkannya status Bandara H.A.S Hananjoeddin sebagai bandara internasional.

Pada 2016 pembangunan kepariwisataan Kabupaten Belitung semakin berkembang dengan ditetapkannya Tanjung Kelayang sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Pariwisata melalui Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2016 tentang KEK Tanjung Kelayang, sehingga aksesibilitas dan amenitas untuk mendukungnya pun terus ditingkatkan. Bahkan ditambah lagi, selain KSPN yang terdapat kawasan KEK didalamnya, Belitung juga telah ditetapkan sebagai Geopark Nasional. Substansi pengembangan Geopark adalah suatu kawasan yang dapat memberikan perlindungan geologi dan geomorfologi secara berkelanjutan. Hal tersebut merupakan faktor utama dalam pengembangan kepariwisataan daerah.

Meskipun dukungan pemerintah pusat dalam aspek kebijakan ataupun pengembangan amenitas dan aksesibilitas sudah terbilang cukup banyak dilakukan, penetapan Tanjung Kelayang sebagai KSPN sejak tahun 2011 masih belum optimal. Hingga saat ini, belum ditemukan peraturan-peraturan teknis ataupun pelaksana terkait status Tanjung Kelayang sebagai KSPN. Hal tersebut sempat memunculkan berbagai permasalahan, dimulai dari siapa institusi atau badan pemerintah yang secara khusus bertanggung jawab dalam mengkoordinasi pengembangan KSPN Tanjung Kelayang, termasuk juga proses evaluasi dll. Sebagai contoh misalnya, pembentukan badan otorita di beberapa kawasan yang telah ditetapkan sebagai KSPN.

Pengembangan pariwisata di Belitung baik melalui rezim KSPN Tanjung Kelayang ataupun KEK Tanjung Kelayang yang dianggap berorientasi terhadap perekonomian masyarakat Belitung membuat sebagian besar masyarakat Belitung menerima konsep tersebut dan memunculkan adanya harapan bagi masyarakat untuk turut terlibat

dalam mengembangkan pariwisata tersebut. Bersandar pada konsep *Community Based Tourism*s (CBT), pengembangan pariwisata di Tanjung Kelayang menghendaki terbukanya ruang bagi UMKM dalam pengembangan pariwisata. Pasalnya konsep CBT menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama melalui pemberdayaan masyarakat dalam berbagai kegiatan kepariwisataan sehingga memberi dampak pada peningkatan kesejahteraan, pelestarian budaya lokal, dan keberlanjutan lingkungan.

Hal tersebut pada dasarnya belum dapat terlihat secara utuh, pasalnya sejak diberlakukannya PP No. 6 Tahun 2016, pembangunan kawasan KEK Tanjung Kelayang masih belum terlihat signifikan. Padahal didalam diktum kelima SK Bupati Belitung No. 188.45/191/KEP/II/2016, telah menegaskan bahwa PT BELPI sebagai pengelola, wajib melaksanakan pembangunan KEK Tanjung Kelayang sampai siap operasi dalam jangka waktu paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan, terhitung sejak berlakukan PP No. 6 Tahun 2016. Hanya saja, terkait frasa "siap operasi" yang dimaksud dalam SK Bupati tersebut tidak diartikan bahwa KEK Tanjung Kelayang sudah siap menerima pengunjung/wisatawan, namun maksud frasa "siap operasi" tersebut adalah bahwa PT BELPI sebagai pengelola sudah siap menerima investor.

Menurut Administrator KEK Tanjung Kelayang, untuk dapat dikatakan "siap operasi", ada beberapa persyaratan diantaranya, meliputi: (1) Kesiapan infrastruktur, seperti jalan, listrik (bekerjasama dengan PLN), drainase, pengelolaan dan pembuangan limbah; (2) Kelembagaan dan Perangkat pengendali teknis, seperti *Online Single Submission* (OSS).[119] Untuk itu, karena beberapa persyaratan tersebut telah dipenuhi, tepat 4 hari sebelum 18 Maret 2019, tanggal dimana 36 bulan waktu yang diberikan berakhir, KEK Tanjung Kelayang telah diresmikan bersamaan dengan Bandara Depati Amir Pangkalpinang.

Sampai saat ini, baru ditemukan satu investor yaitu P.T. Sentra Gita Nusantara (SGN) yang adalah operatornya Sheraton Hotel. Hotel tersebut dibangun diatas tanah seluas 18 hektar, dan dengan nilai investasi kurang lebih sebesar Rp 400 miliar. Hal tersebut cukup mengecewakan, oleh karena pemerintah telah mendukung dengan berbagai macam insentif. Lambatnya pembangunan kawasan KEK ini membuat dampak ekonominya belum terlihat terhadap masyarakat

[119] Wawancara dengan MPB, Administrator KEK Tanjung Kelayang pada 26 November 2019.

sekitar dan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Hal tersebut disebabkan aktivitas konsumsi juga belum ada.

Statusnya yang terlalu eksklusif, merupakan alasan lambannya proses pembangunan KEK. Namun demikian, tidak semua pihak bisa masuk dalam kawasan KEK, baik untuk keperluan investasi ataupun bagi masyarakat setempat yang hendak menggunakan akses jalan. Lahan yang terlalu mahal dan dibuatnya standar-standar tertentu, seperti investasi perhotelan minimal bintang 4 membuat banyak investor yang ditolak ketika hendak berinvestasi di Kawasan KEK. Terkait itu menurut MPB, Administrator KEK menyatakan:

> "Mereka kelihatannya *wait and see* (menunggu dan melihat), akan melihat dulu Sheraton ini bagaimana tingkat okupensinya tingkat hunian kamar)"[120]

Meskipun demikian, pemerintah telah mensyaratkan keharusan pelibatan masyarakat sekitar dalam pembangunan KEK melalui perangkat kebijakan. Berdasarkan Peraturan Bupati tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan di KEK, P.T. BELPI selaku pengelola harus mempersiapkan 60% untuk tenaga kerja lokal. Kemudian jka terdapat UMKM, maka diharuskan bermitra dengan UMKM, dengan cara mepersiapkan *stand* untuk UMKM.

Pada dasarnya, pembentukan KEK merupakan strategi untuk menarik investasi, membuka kesempatan kerja, mendorong ekspor, transfer teknologi dan inovasi. Sayangnya, banyak juga ditemukan KEK yang gagal berkembang karena pendirian KEK lebih didominasi oleh tujuan politis, perusahaan yang masuk tidak memiliki keunggulan kompetitif dan lemahnya ketertarikan dengan ekonomi secara keseluruhan.[121] Selain itu, permasalahan lain yang muncul adalah tentang lokasi mana saja yang masuk dalam KSPN Tanjung Kelayang, karena berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional Tahun 2010-2015 hanya menyebutkan KSPN Tanjung Kelayang dan sekitaranya. Kebijakan tersebut tidak menjelaskan wilayah ruang lingkup administratifnya. Pada

---

120 Wawancara dengan MPB, Administrator KEK Tanjung Kelayang pada 26 November 2019.

121 LIPI Kaji Persoalan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia. Lihat, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), "LIPI Kaji Persolan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia," *Siaran Press,* diakses terakhir pada 9 Januari 2020, http://lipi.go.id/siaranpress/LIPI-Kaji-Persoalan-Kawasan-Ekonomi-Khusus-di-Indonesia/21088,

akhirnya beberapa persepsi muncul bahkan dari elemen pemerintah itu sendiri, ada sebagian aparat pemerintah daerah yang menyatakan bahwa wilayah administratif KSPN Tanjung Kelayang itu terletak di Kecamatan Sijuk, meliputi Tanjung Binga, Sijuk, Batu Itam, Keciput, Terong, Sungaipadang, yang luas wilayah administratifnya sekitar 31,94 km^2. Disisi lain terdapat juga aparat pemerintah daerah yang menyatakan wilayah administratif KSPN Tanjung Kelayang itu melingkupi seluruh Pulau Belitung, bahkan termasuk juga Kabupaten Belitung Timur sebagai daerah penyangga. Letak wilayah administratif tersebut sangat penting, apalagi Tanjung Kelayang yang statusnya tidak hanya ditetapkan sebagai KSPN namun juga ditetapkan sebagai kawasan KEK. Pembagian wilayah administratif yang jelas antara KSPN Tanjung Kelayang dan KEK Tanjung Kelayang tidak akan memunculkan perbedaan persepsi yang berpotensi memunculkan tumpang tindih kewenangan.

Berbeda dengan statusnya sebagai kawasan KEK, aspek kebijakan dan kelembagaan KEK Tanjung Kelayang lebih memiliki kepastian hukum. Sejak terbitnya PP. No. 6 Tahun 2016, tercatat terdapat beberapa kebijakan turunan yang dibentuk pasca penetapan ini, diantaranya:

1. Keputusan Presiden No. 27 Tahun 2016 yang telah diubah melalui Keputusan Presiden No. 27 Tahun 2017;
2. Surat Keputusan (SK) Gubernur Kepulauan Bangka Belitung Nomor: 188.44/740/BAPPEDA-IV/2016 tentang Pembentukan Sekretariat Dewan Kawasan KEK Provinsi Kepulauan Bangka Belitung;[122]

[122] Berdasarkan Keputusan Gubernur ini, tugas Sekretariat Dewan KEK Provinsi Bangka Belitung, diantaranya: a. Menyelenggarakan dukungan dan pelayanan teknis operasional dan administratif kepada Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; b. Memberikan pelayanan administrasi dalam penyusunan rencana dan program Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; c. Menyelenggarakan kegiatan koordinasi, sinkronisasi dan integrasi administrasi kegiatan dan tindak lanjut pelaksanaan tugas Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; d. Memberikan pelayanan administrasi dalam kerja sama Dean Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dengan lembaga pemerintah dan pihak lain yang terkait; e. Menyelenggarakan pelayanan kegiatan pengumpulan, pengelolaan dan penyajian data serta penyusunan laporan kegiatan Sekretariat Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; dan, f. Menyelenggarakan kegiatan administrasi keanggotaan Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung serta melaksanakan pembinaan organisasi, administrasi kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana Sekretariat Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

3. Surat Keputusan (SK) Bupati Belitung Nomor: 188.45/191/KEP/II/2016 tentang Badan Usaha Pembangun dan Pengelola (BUPP) KEK Tanjung Kelayang;[123] dan,
4. Peraturan Bupati Belitung No. 21 Tahun 2017 tentang Penetapan Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Perindustrian Kabupaten Belitung sebagai Administrator KEK Tanjung Kelayang.

Skema peraturan perundang-undangan KEK Tanjung Kelayang dapat dilihat melalui diagram di bawah ini:

Gambar 3.15. Diagram Skema Peraturan KEK Tanjung Kelayang



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

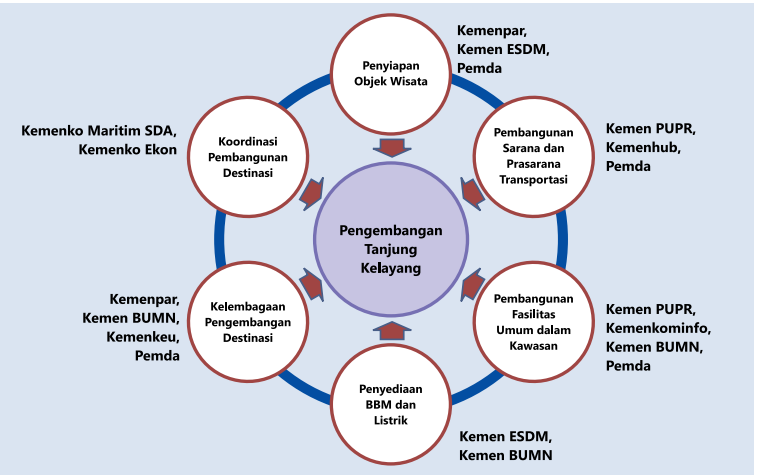
Bahkan tidak hanya itu, masih banyak kebijakan-kebijakan yang berfungsi untuk menunjang pengembangan KEK yang telah disusun oleh pemerintah pusat seperti PP. No. 96 Tahun 2015 tentang Fasilitas

[123] Melalui keputusan ini, ditetapkan PT Belitung Pantai Intan, sebagai wakil Konsosrsium Belitung Maritime yang terdiri dari tiga perusahaan, diantaranya PT. Belitung Pantai Intan, PT Tanjung Kasuarina dan PT Nusa kukila. Selain itu melalui keputusan ini juga disebutkan bahwa luasan KEK Tanjung Kelayang seluas 324,4 ha yang terletak dalam wilayah Kecamatan Sijuk, Kabupaten Belitung, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

dan Kemudahan di Kawasan Ekonomi Khusus hingga turunannya yaitu Peraturan Menteri Keuangan No. 104 tahun 2016 tentang Pajak dan Cukai di Kawasan Ekonomi Khusus. Berdasarkan berbagai aturan tersebut keterlibatan Pemerintah Daerah dalam strategi dan implementasi pembangunan KSPN dilakukan melalui peningkatan koordinasi antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, pelaku usaha dan masyarakat. Namun demikan, peran pemerintah daerah dan pemaknaan keterlibatan tersebut belum diatur lebih lanjut.

Sementara itu, Dewan Nasional KEK tidak menjadi bagian dari perencanaan terintegrasi yang melibatkan kementerian/lembaga untuk mengelola kawasan Tanjung Kelayang. Di samping itu, badan usaha pengusul KEK Tanjung Kelayang yang akan membangun dan mengelola kawasan tersebut juga tidak termasuk dalam perencanaan terintegrasi. Perencanaan terintegrasi yang diusulkan oleh Bappenas dapat dilihat melalui Gambar 3.16 :[124]

Gambar 3.16 Diagram Skema Kelembagaan dan Kewenangan Pengembangan Pariwisata Tanjung Kelayang



Sumber: Kementerian PPN/Bappenas (2016)

Pada dasarnya pembentukan KEK merupakan strategi untuk menarik investasi, membuka kesempatan kerja, mendorong ekspor,

[124] Kementerian PPN/Bappenas, *op.cit.*, hlm. 23.

transfer teknologi dan inovasi. Tata kelola KEK di Indonesia, antara lain, dapat ditilik melalui ketentuan yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus. Secara umum dapat dijelaskan, bahwa dalam rangka penyelenggaraan KEK, maka pada tingkat nasional dibentuk Dewan Nasional[125], yang dalam melaksanakan tugasnya didukung oleh Sekretariat Dewan Kawasan[126] KEK. Dalam konteks KEK Tanjung Kelayang, Dewan Kawasan dibentuk melalui Keputusan Presiden (Kepres) Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2017. Lembaga ini diketuai oleh Gubernur Bangka Belitung, dengan wakil ketua adalah Bupati Belitung, dan beranggotakan, antara lain: (1) Sekretaris Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; (2) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; (3) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan dan Penelitian Pengembangan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; (4) Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Kepulauan Bangka Belitung; (5) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Belitung; (6) Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Belitung; (7) Kepala Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Perindustrian Kabupaten Belitung; (8) Kepala Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan

[125] Dewan Nasional adalah dewan yang dibentuk di tingkat nasional untuk menyelenggarakan KEK, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Dewan Nasional diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dan beranggotakan Menteri/Pimpinan Lembaga yang sekurang-kurangnya menangani urusan pemerintahan di bidang pembinaan pemerintahan daerah, keuangan, perindustrian, pekerjaan umum, perdagangan, perhubungan, tenaga kerja, perencanaan pembangunan nasional, dan koordinasi penanaman modal. Llihat Pasal 4 (2), Perpres No. 124 Tahun 2012. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Dewan Nasional, maka dibentuk Sekretariat Dewan Nasional, yang memiliki tugas utama, antara lain: menyelenggarakan dukungan dan pelayanan teknis operasional dan administratif kepada Dewan Nasional, serta pembinaan terhadap seluruh unsur dalam lingkungan Sekretariat Dewan Nasional. Lihat Pasal 6 dan 7, Perpres No. 33 Tahun 2010.

[126] Dewan Kawasan adalah dewan yang dibentuk di tingkat provinsi untuk membantu Dewan Nasional dalam penyelenggaraan KEK. Susunan Organisasi Dewan Kawasan meliputi Ketua yaitu gubernur, wakil ketua yaitu bupati/walikota di wilayah KEK, dan anggota. Lebih jauh disebutkan, bahwa Anggota Dewan Kawasan terdiri dari paling banyak 9 (sembilan) orang meliputi: paling banyak 3 (tiga) orang yang mewakili unsur Pemerintah di wilayah provinsi; dan paling banyak 6 (enam) orang yang mewakili unsur pemerintah provinsi dan unsur pemerintah kabupaten/kota (lihat Pasal 20, Perpres No. 124 Tahun 2012). Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Dewan Kawasan, maka dibentuk Sekretariat Dewan Kawasan, yang dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah provinsi dengan bidang tugas memiliki kesesuaian dengan tugas dan fungsi KEK (lihat Pasal 4, Perpres Nomor 124 Tahun 2012).

Cukai Tipe Pratama Tanjung Pandan; dan (9) Kepala Kantor Imigrasi Kelas II Tanjung Pandan.[127]

Sedangkan pada tingkat Kabupaten/Kota, Pengelolaan KEK dilakukan oleh Administrator[128] dan Badan Usaha Pembangun & Pengelola (BUPP)[129]. Administrator adalah bagian dari Dewan Kawasan yang dibentuk untuk membantu penyelenggaraan KEK, dan yang bertindak sebagai penyelenggara Administrator KEK Tanjung Kelayang berdasarkan Peraturan Bupati Belitung No. 21 Tahun 2017 adalah Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Perindustrian Kabupaten Belitung. Sedangkan BUPP adalah perusahaan berbadan hukum yang berupa Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Swasta dan Usaha Patungan untuk menyelenggarakan kegiatan usaha KEK. Sesuai dengan Keputusan Bupati Belitung No. 188.45/191/KEP/II/2016, tertanggal 15 April 2016, maka P.T. Belitung Pantai Intan (BELPI) (wakil Konsorsium Belitung Maritime) telah ditetapkan sebagai Badan Usaha Pengelola KEK Tanjung Kelayang. Secara umum, untuk lebih menyederhanakan kelembagaan KEK, dapat dilihat melalui Gambar 3.17:

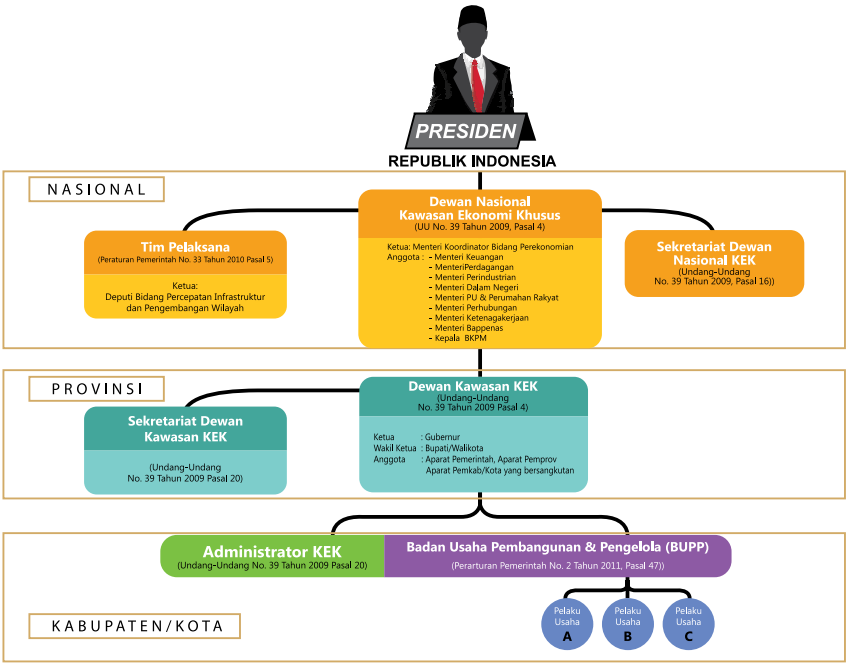
---

127 Lihat Pasal 1, Kepres No. 27 Tahun 2017

128 Secara kelembagaan, Administrator adalah bagian dari Dewan Kawasan yang dibentuk untuk membantu dalam penyelenggaraan KEK. Dengan demikian, secara organisatoris, lembaga ini bertanggung jawab kepada Ketua Dewan Kawasan. Administrator ditetapkan melalui pembentukan satuan kerja perangkat daerah, atau penetapan satuan kerja perangkat daerah yang telah ada. Selanjutnya, Administrator dipimpin oleh seorang Kepala Administrator yang berasal dari PNS, dan ketentuan mengenai eselonisasi unit organisasi di lingkungan Administrator ditetapkan sesuai dengan peraturan perundangundangan dibidang kelembagaan perangkat daerah. Lihat Pasal 29 dan 31, Perpres No. 124 Tahun 2012.

129 Badan Usaha Pengelolaan (BUP) adalah perusahaan berbadan hukum yang berupa Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Swasta, dan Usaha Patungan, untuk menyelenggarakan kegiatan usaha KEK (lihat Pasal 26, UU No. 39 Tahun 2009). Pengaturan secara lebih rinci tentang tugas, fungsi, dan tanggung jawab dari Badan Usaha Pengelola, selanjutnya telah diturunkan dalam PP Nomor 2 Tahun 2011, yang antara lain disebutkan, Badan Usaha Pengelola bertugas menyelenggarakan kegiatan usaha KEK. Badan ini harus sudah ditetapkan pada masa pelaksanaan pembangunan KEK, atau paling lambat sebelum KEK dinyatakan siap beroperasi oleh Dewan Nasional. Lihat Pasal 47, PP No. 2 Tahun 2011). Badan Usaha yang ditetapkan sebagai pengelola KEK, harus melaksanakan pengelolaan berdasarkan perjanjian yang ditandatangani bersama antara Badan Usaha dengan pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi, atau kementerian/lembaga pemerintah non kementerian sesuai dengan kewenangannya. Lihat Pasal 49, PP No. 2 Tahun 2011.

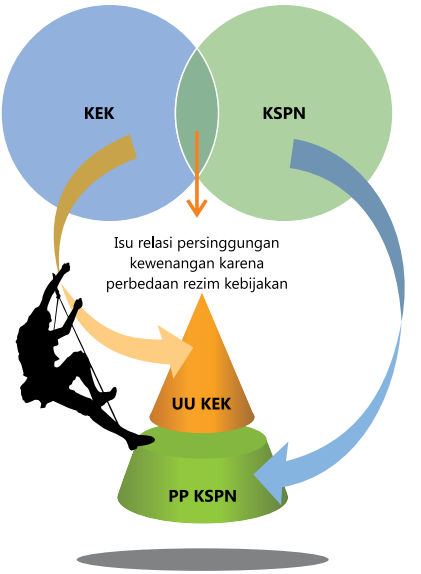
Gambar 3.17. Diagram Hirarki Kelembagaan Kawasan Ekonomi Khusus



Sumber: Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia (2018)

Selain berpotensi ada persinggungan dengan kewenangan Pemerintah Daerah, terdapat juga potensi tumpang tindih kewenangan karena berlakunya 2 (dua) rezim kebijakan antara KEK dan KSPN sebagaimana digambarkan melalui Gambar 3.18:

Gambar 3.18. Diagram Persinggungan Rezim Kebijakan KEK dan KSPN



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

3.3.2.3. *Taman Nasional Bromo-Tengger-Semeru*

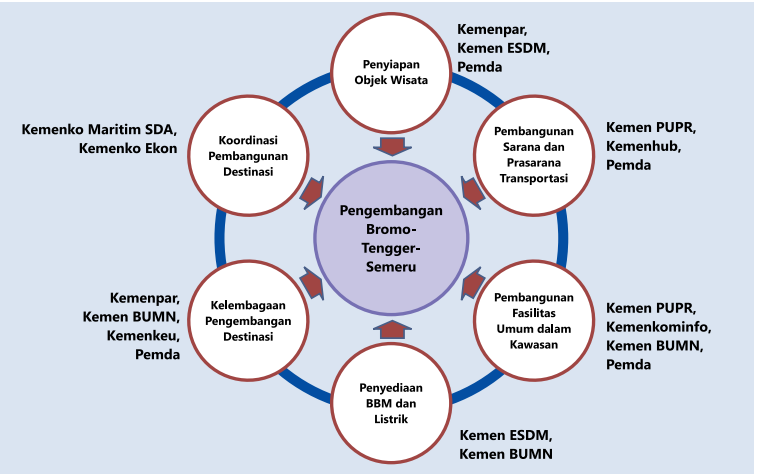
Perbedaan rezim kebijakan dapat juga ditemukan pada pengelolaan kawasan Bromo-Tengger-Semeru ketika Pemerintah menetapkan kawasan ini sebagai salah satu destinasi Bali Baru. Apabila melihat tujuan dari pembangunan sepuluh destinasi Bali Baru untuk mendatangkan wisatawan manca negara, maka pendekatan ini tidak sesuai dengan karakteristik konservasi yang telah ditetapkan pada kawasan tersebut. Kawasan Bromo ditetapkan sebagai taman nasional dengan mempertimbangkan kondisi alam dan lingkungannya yang perlu dilindungi, serta perlindungan terhadap hak-hak suku Tengger, termasuk budaya serta tradisi mereka.

Intervensi Pemerintah terkait dengan pengelolaan kawasan Bromo-Tengger-Semeru berpotensi memunculkan persinggungan kewenangan yang saling tumpang tindih dengan pemerintah daerah. Situasi ini tidak terlepas dari keberadaan 4 (empat) pemerintah daerah yang memiliki kepentingan terhadap sektor pariwisata kawasan Bromo di bawah kewenangan 4 pemerintah daerah yaitu Probolinggo, Pasuruan,

Lumajang, dan Malang. Pada titik ini akan mengemuka pula isu relasi kewenangan dan koordinasi dalam mengelola kawasan tersebut.

Dalam konteks ini, Pemerintah Provinsi Jawa Timur mulai memetakan pembangunan akses wisata menuju Gunung Bromo yang merupakan bagian dari 10 destinasi wisata prioritas. Gubernur berencana akan membangun *cable car* dan *skytrain* gunung yang berada di dalam kawasan Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (TNBTS) itu. Lebih jauh, pembangunan dua mode transportasi wisata bisa memaksimalkan keberadaan Bromo sebagai 10 destinasi wisata prioritas.[130]

Gambar 3.19. Diagram PersinggunganKelembagaandan Kewenangan Pengembangan Pariwisata Bromo-Tengger-Semeru



Sumber: Kementerian PPN/Bappenas (2016)

Pengelolaan TNBTS dilakukan oleh Balai Besar TNBTS (BB-TNBTS), karenanya, sudah sejak awal kawasan TNBTS dikendalikan oleh pemerintah pusat. Keberadaan BB-TNBTS didasarkan pada Peraturan Menteri Kehutanan No. P.03/Menhut-II/2017. Peraturan ini menetapkan bahwa tugas kepada kepala balai besar untuk melaksanakan kebijakan,

[130] A. Faizal (Kompas.com), "Khofifah: Bromo Akan Dilengkapi "Cablecar" dan "skytrain"," *Regional,* diperbaharui terakhir pada 8 Oktober 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/10/08/19440641/khofifah-bromo-akan-dilengkapi-dengan-cablecar-dan-skytrain.

koordinasi, bimbingan teknis dan pelaksaan administrasi dalam rangka penyelenggaraan konservasi SDAH (sumber daya alam hayati) dan ekosistemnya dan pengelolaan kawasan TN berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.[131] BB-TNBTS merupakan unit pelaksana teknis Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, sebuah direktorat di bawah KLHK. Pengelolaan TNBTS didasarkan pada ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dan aturan turunannya, yaitu Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

Taman nasional merupakan bagian dari kawasan pelesatarian alam. Undang-Undang Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya meyebutkan dua kawasan pelestarian lain yaitu taman hutan raya dan taman wisata alam (Pasal 29 ayat (1)). Sementara itu, menurut Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2015, taman nasional sendiri diartikan sebagai kawasan konservasi alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi. Oleh karena itu, pengelolaan kawasan Bromo-Tengger-Semeru dengan pendekatan *mass tourism* (karena ditargetkan meningkatkan kunjungan wisatawan manca negara) berpotensi menegasikan karakteristik konservasi yang telah lama ditetapkan pada kawasan tersebut.

Pariwisata memang merupakan salah satu tujuan ditetapkannya suatu kawasan menjadi taman nasional. Namun kegiatan rekreasi atau wisata di taman nasional dibatasi hanya bisa dilangsungkan pada zona pemanfaatan. Pemanfaatan tersebut dapat dilakukan dengan syarat ketat, yaitu tidak mengurangi fungsi pokok dari kawasan tersebut sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Norma-norma pengelolaan kawasan konservasi nampaknya dipahami betul oleh pihak pengelola. Dalam menjalankan tugasnya BB-TNBTS menerapkan sejumlah pembatasan agar ekosistem di dalam TNBTS tidak terganggu.

[131] Balai Besar Bromo Taman Nasional Tengger Semeru, "Organisasi", dilansir dari https://bromotenggersemeru.org/page-static/organisasi

Kembali AW, salah satu petugas BB-TNBTS menegaskan pijakan konsep ekowisata dalam pengelolaan TNBTS:[132]

Visi pengelolaan ekowisata juga tampak dalam sasaran pengembangan wisata alam TNBTS yang tertuang dalam RPJP TNBTS 2015-2024. Sasaran tersebut meliputi implementasi ekowisata, aktivitas wisata terkontrol, kepuasan wisatawan, dan peningkatan pendapatan. Penekanan bahwa bahwa TNBTS merupakan kawasan konservasi juga disampaikan Kepala BB-TNBTS, John Kennedie Salah satu cara menjaga kelestarian TNBTS menurutnya adalah dengan menerapkan pembatasan jumlah wisatawan yang berkunjung ke kawasan ini. Terkait ini John Kennedie mengatakan:[133]

> "Hampir satu juta pengunjung yang datang ke Bromo per tahun. Taman nasional ini merupakan kawasan konservasi. Bukan untuk sebanyak-banyaknya pengunjung, akan tetapi tetap memperhatikan daya dukung kemampuan kawasan, supaya tetap lestari."

Pihak BB-TNBTS mengaku belum ada pembicaraan lebih jauh mengenai pengembangan kawasan TNBTS. Terkait rencana pengembangan itu sendiri, BB-TNBTS mengaku menyambut baik. Meski demikian BB-TNBTS berharap pengembangan di TNBTS tidak merusak model pengelolaan yang selama ini berlaku di kawasan tersebut. Hal ini dinyatakan oleh AW, salah seorang pengelola BB-TNBTS: [134]

> "Pengembangan pembangunan Destinasi Pariwisata Prioritas Nasional tersebut tentu akan membawa banyak manfaat positif bagi TN (taman nasional), namun di sisi lain hal tesebut juga bisa menjadi beban pembangunan tersendiri bagi TNBTS."

Praktik pelestarian itu dilakukan di antaranya dengan membatasi jumlah pendaki ke Semeru. Mulai dua tahun tahun terakhir ini pendaki ke Semeru dibatasi hanya 600 orang per hari. Program pelestarian lain yang dilakukan BB-TNBTS adalah dengan menutup sama sekali jalur pendakian selama tiga bulan tiap tahunnya. Penutupan dilakukan

---

[132] *Focus Group Discussion*, Mitigasi Dampak Penetapan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Bromo, Tengger, Semeru, di Surabaya (ELSAM, 26 November 2019).

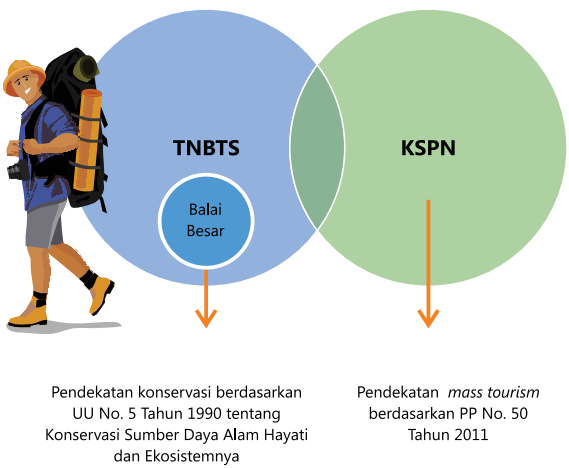
[133] Antara.com, "Balai Besar TNBTS Berlakukan Booking Online bagi Wisatawan Bromo," diakses pada 17 Januari 2020 https://www.antaranews.com/berita/1171063/balai-besar-tnbts-berlakukan-booking-online-bagi-wisatawan-bromo,

[134] *Focus Group Discussion*: Mitigasi Dampak Penetapan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Bromo, Tengger, Semeru, di Surabaya (ELSAM, 26 November 2019).

dengan tujuan untuk memulihkan kembali ekosistem yang ada di jalur pendakian. Implementasi konservasi ini sayangnya masih terbatas di Semeru. Untuk kawasan wisata Bromo dan area lain pihak BB-TNBTS masih belum melakukan hal serupa. JK mengaku pihaknya baru berencana untuk melakukan kajian daya dukung untuk area lain.[135]

Persinggungan antara kepentingan konservasi yang didasari pada perlindungan lingkungan melalui TNBTS dan kepentingan *mass tourism* melalui penetepan Bromo-Tengger-Semeru sebagai KSPN dapat dilihat melalui diagram 3.20:

Gambar 3.20. Diagram Persinggungan Kepentingan TNBTS dan KSPN



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

3.3.3. Keterlibatan Pemerintah Daerah, Korporasi, dan Partisipasi Masyarakat Sipil

Keterlibatan pemerintah daerah, korporasi, dan masyarakat, termasuk masyarakat sipil telah diakui dalam UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. PP No. 50 Tahun 2011 kembali mempertegas keterlibatan ketiga elemen tersebut. Keterlibatan tersebut terefleksikan dalam definisi kepariwisataan seperti tercantum dalam UU No. 10 Tahun 2009 dan PP No. 50 Tahun 2011 bahwa kepariwisataan:

[135] Antara.com, "Balai Besar TNBTS Berlakukan Booking Online bagi Wisatawan Bromo," *Loc.Cit.*

> Sebagai 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.

Lebih jauh, Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2009 menyatakan bahwa kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip memadukan kepentingan ketiga elemen:

1. Memberdayakan masyarakat setempat;
2. Menjamin keterpaduan antarsektor, antardaerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antarpemangku kepentingan;
3. Mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata; dan

Pengaturan mengenai peran ketiga elemen dalam kepariwisataan kembali dinyatakan dalam kaitannya dengan kelembagaan kepariwisataan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 16 PP No. 50 Tahun 2011:

> Kelembagaan kepariwisataan adalah kesatuan unsur beserta jaringannya yang dikembangkan secara terorganisasi, meliputi Pemerintah, Pemerintah Daerah, swasta dan masyarakat, sumber daya manusia, regulasi dan mekanisme operasional, yang secara berkesinambungan guna menghasilkan perubahan ke arah pencapaian tujuan di bidang Kepariwisataan

Arah pembangunan kepariwisataan nasional menurut Pasal 2 peraturan presiden tersebut meliputi pembangunan kepariwisataan nasional dilaksanakan dengan:

1. Tata kelola yang baik;
2. Secara terpadu secara lintas sektor, lintas daerah, dan lintas pelaku; dan
3. Mendorong kemitraan sektor publik dan privat.

Pasal 3 kembali menyatakan keterlibatan pemerintah daerah, korporasi, dan masyarakat bahwa Pelaksanaan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional diselenggarakan secara terpadu oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya, dunia usaha, dan masyarakat. Ketentuan-ketentuan tersebut menyatakan pentingnya melibatkan ketiga elemen tersebut, namun demikian kehadiran badan

otorita yang merepresentasikan kehadiran Pemerintah berpotensi menegasikan atau mereduksi keterlibatan pemerintah daerah dan masyarakat, termasuk masyarakat sipil. Arief Yahya, Menteri Pariwisata periode lalu, mencontohkan Borobudur yang perlu dikelola melalui badan Otorita:[136]

> "Kelemahan pengelolaan Borobudur selama ini yakni *single destination* dan *multi-management*. Ada zona 1 yang dikelola Kemendikbud, zona 2 dikelola BUMN, zona 3 oleh pemda dengan ribuan pedagang, dan zona 4 oleh Kemenpar. Perlu diketahui, Badan Otorita hadir dengan kawasan otoritatif dan kawasan koordinatif. Badan otorita inilah yang akan mengintegrasikan semua kekuatan atraksi Joglosemar dan tidak akan menyentuh zona 1-2-3. Keempat Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), Borobudur, Dieng, Karimunjawa dan Sangiran akan disentuh dalam *single destination*. Kita *benchmark* saja, Angkor Wat candinya lebih kecil dan lebih muda sebagai *heritage,* tapi menghasilkan 2,5 juta wisman setahun. Borobudur yang menjadi mahakarya budaya dan jauh lebih kuat, hanya 275 ribu wisman setahun. Penang yang punya Georgetown juga sudah 720 ribu wisman. Maka kita harus menjadi *single management."*

Lebih lanjut, dari aspek pendanaan, pembangunan 10 destinasi Bali Baru membutuhkan investasi dari sektor privat untuk menambahkan investasi dari Pemerintah. Kebutuhan dana untuk pembangunan kesepuluh destinasi tersebut mulai 2015-2024 sebesar Rp 500 trilyun dapat dilihat melalui tabel 3.8 :[137]

Tabel 3.8. Kebutuhan Dana Pembangunan 10 Destinasi Baru

	Investasi Pariwisata	**Pembiayaan Pariwisata**
Pemerintah	Rp 170 trilyun	Rp 10 trilyun
Swasta	Rp 35 trilyun	Rp 285 trilyun
Total	Rp 205 trilyun	Rp 295 trilyun

Sumber: Katadata berdasarkan Kemenpar dan BPS RI (2019)

Berdasarkan kebutuhan dana pembangunan tersebut, maka korporasi nantinya akan menjadi aktor utama yang akan menentukan

[136] CNN Indonesia, "Menpar Resmikan Badan Otorita Pariwisata Borobudur," *Gaya Hidup*, diperbaharui terakhir pada 20 Juli 2020, https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20170720142031-307-229173/menpar-resmikan-badan-otorita-pariwisata-borobudur

[137] Yosepa Pusparisa (Katadata), "Target dan Nilai Ekonomi dari 10 Destinasi Wisata Baru," *infografik,* diperbaharui terakhir pada 20 Juli 2019, https://katadata.co.id/infografik/2019/07/20/target-dan-nilai-ekonomi-dari-10-destinasi-wisata-baru

perkembangan sektor pariwisata. Hal ini tidak terlepas dari wisata yang berada dalam konteks rezim perdagangan bebas global yang didirikan oleh negara-negara kuat Utara, perdagangan internasional dan lembaga keuangan seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) dan Dana Moneter Internasional (IMF) dan jaringan perusahaan transnasional yang kuat secara global. Aktor-aktor ini memaksa integrasi tatanan global, termasuk pariwisata, melalui perjanjian perdagangan bebas untuk sektor jasa (*general agreement trade services/GATS*). GATS berpotensi membatasi kapasitas negara-negara, khususnya negara berkembang untuk mengendalikan pariwisata demi keuntungan mereka sendiri. Organisasi Pariwisata Dunia yang dibentuk oleh PBB yang bertanggung jawab atas pariwisata diarahkan pada fasilitasi kepentingan korporasi. Terkait itu Raoul Bianchi telah menyatakan:[138]

> Organisasi Pariwisata Dunia adalah salah satu dari sedikit badan PBB yang pada dasarnya mewakili industri yang berbeda dengan badan PBB lainnya, seperti UNEP, UNDP, dan UNESCO, yang mandatnya mencakup lingkup kegiatan manusia yang lebih luas mulai dari budaya dan lingkungan, hingga sains dan pendidikan. Karena itu, hal ini merupakan prakondisi Organisasi Pariwisata Dunia untuk mempromosikan perluasan pariwisata dan kepentingan sektor swasta di belakangnya.

3.3.3.1. *Danau Toba*

Peran dominan korporasi dalam industri pariwisata tentu selain berpotensi mereduksi peran pemerintah daerah, juga berportensi meminggirkan masyarakat, termasuk partisipasi mereka dalam pembangunan pariwisata. Keterlibatan masyarakat, khususnya partisipasi masyarakat adat di sekitar kawasan destinasi Danau Toba belum sepenuhnya difasilitasi aspirasi mereka. Salah satu waga masyarakat menyatakan bahwa mereka tidak mengetahui bahwa kawasannya masuk dalam kewenangan Badan Otorita:[139]

> "Saya tidak mengetahui mengenai status wilayah Danau Toba sebagai kawasan strategis untuk pariwisata dan saya tidak mengetahui kebijakan-kebijakan lain melahirkan adanya kelembagaan baru dari pusat yakni Badan Otorita Dana Toba."

---

[138] Freya Higgins-Desbiolles, Kyle Powys Whyte, da Deirdre Tedmanson, *op.cit.*, hlm. 5
[139] Hasil wawancara dengan TWS pada 5 Desember 2019 di Kota SIantar

Situasi ini dikonfirmasi oleh warga di wilayah Desa Sigapiton bahwa mereka tidak mengetahui informasi mengenai pembangunan kawasan tersebut:[140]

> "Warga dikumpulkan oleh Kepala Desa dan diceritakan mengenai potensi kekayaan dan kesejahteraan dari pariwisata. Berdasarkan absensi tersebut, warga dianggap setuju dengan kebijakan, tanpa ada kejelasan mengenai status tanah dan AMDAL termasuk situasi cadangan air dan kondisi mata air, mengingat titik pembangunan yang ditentukan pemerintah pusat untuk membangun kawasan hotel, *resort* mewah berada persis di atas mata air."

Warga merasa pertemuan musyawarah mengabaikan proses hukum adat istiadat yang selama ini mereka gunakan, termasuk mengenai status tanah adat mereka. Pemerintah pusat mengambil kebijakan, hanya berdasarkan keputusan dari elit struktural desa dan prosesnya tidak menyampaikan seluruh dinamika aspirasi masyarakat yang kurang sepakat dengan kebijakan, termasuk masyarakat yang masih meminta status kejelasan tanah dan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL).

Dalam kondisi ideal, menurut M, dari Dinas Pariwisata dan Budaya Provinsi Sumatera Utara bahwa penyampaian informasi mengenai pembangunan pariwisata menjadi kewajiban Pemerintah Daerah:[141]

> "Undang-Undang No. 10 tahun 2009 menyebutkan Pemerintah Daerah berkewajiban menyediakan informasi wisata, perlindungan hukum dan bagi wisata dan penduduk disekitar wisata."

Dalam prosesnya, BPODT mulai melibatkan warga sekitar, perusahaan, pemerintah daerah. Meskipun tidak diketahui pasti bagaimana model koordinasi dalam pertemuan tersebut apakah *mandatory* atau perintah, atau pun hasil diskusi antar pihak, termasuk bagaimana porsi pengambilan keputusan di Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana. Pada beberapa kesempatan, BPODT juga mengundang beberapa perwakilan swasta untuk turut terlibat dalam pembangunan. Sedangkan keterlibatan pemerintah daerah cukup dinamis. Namun demikian, berdasarkan wawancara dengan perwakilan dinas pariwisata, pada

---

[140] Hasil wawancara dengan salah satu warga Sigapiton pada 6 Desember 2019 di Desa Sigapiton, Sumatera Utara

[141] *Multi-Stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industry Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba (ELSAM, 26 November 2019)

dasarnya, pembangunan kawasan wisata Danau Toba telah menjadi kewenangan pusat sehingga keterlibatan pemerintah provinsi menjadi sangat minimal. Sementara itu, keterlibatan pihak swasta sangat beragam, mengingat asosiasi pelaku usaha juga bermacam-macam. Salah satu yang ditemui adalah asosiasi pelaku tour dan travel yang mengaku belum pernah diajak berdiskusi mengenai kebijakan penentuan Danau Toba sebagai kawasan pariwisata nasional. Padahal pihak tour dan travel merupakan salah satu penggerak untuk meningkatkan jumlah pengunjung wisatawan sebagaimana ditargetkan oleh pemerintah.[142]

Sedangkan, beberapa pihak swasta yang terlibat dalam proses pembangunan BPODT seperti Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Sumatera Utara menyebutkan pernah terlibat dalam beberapa diskusi terkait dengan pariwisata di Danau Toba. Beberapa masukan yang disampaikan PHRI Sumatera Utara seperti upaya meningkatkan kapasitas pelayanan industri perhotelan dan restoran di daerah Danau Toba, potensi-potensi permasalahan dalam proses pembangunan, seperti potensi eksploitasi perempuan dalam industri pariwisata dan proses jual-beli tanah, serta mengenai lingkungan sekitar, seperti cadangan air. Terkait keterlibatan berbagai pemangku kepentingan, upaya yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Budaya Provinsi Sumatera Utara. Hal ini disampaikan oleh M, sebagai berikut:[143]

> "Arah pengembangan SDM pariwisata adalah dengan mensinergikan dengan kabupaten/kota, termasuk (menselaraskan) banyak regulasi yang timpang tindih, bukan hanya di dinas pariwisata sehingga bisa mensinergikan dengan kab/kota. Kemudian setiap tahun (kami) juga meningkatkan kesadaran masyarakat walau belum berhasil. Kemudian kami meningkatan daya tarik wisata berbasis Sapta Pesona, itupun belum terwujud. Contoh, buang sampah saja masih sembarangan. Contoh lain, ketika pergi ke Berastagi makan jeruk jalan pulang dan sampahnya kita buang kejalan. Terkait masalah sampah kami sampai bekerja sama dengan Jepang. Selain itu, sudah ada peningkatan pariwisata dengan SDM bersertifikasi dengan sertifikasi *guide*. Namun tetap butuh waktu. Berkaitan dengan pembangunan fisik mengacu pada Peraturan Daerah No. 5 tahun 2008, sementara itu Danau Toba sudah banyak yang memperhatikan dan untuk itu saat ini pembangunan fisik dialihkan ke kabupaten/kota lainnya, contohnya Nias."

---

142 Hasil wawancara dengan SF pada 3 Desember 2019 di Medan, Sumatera Utara

143 *Multi-Stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industry Pariwisata Di Indonesia : Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba (ELSAM, 26 November 2019)

Pada sisi yang lain menurut KSPPM (Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarakat) beberapa pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan Otonomi Daerah sebenarnya merasa pusat tidak memiliki kewenangan yang penuh dalam pengembangan pariwisata di Danau Toba. Terlebih menurut perwakilan KSPPM, dalam konteks pendanaan, BPODT tidak memiliki anggaran tersendiri melainkan membentuk koordinasi untuk beberapa pihak supaya menyalurkan dana untuk pembangunannya. Dalam konteks ini, KSPPM telah melakukan advokasi dengan menyampaikan hasil-hasil kajian yang berfokus pada pembangunan dan penghormatan pada masyarakat adat. Namun seiring dengan berjalannya waktu, hasil rekomendasi dari KSPPM belum dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan kebijakan.

3.3.3.2. *Candi Borobudur*

Kabupaten Magelang, yang menjadi *locustourism development area* (TDA) Borobudur. Situs Warisan Dunia Kompleks Candi Borobudur dan sekitarnya ditetapkan sebagai area strategis, baik di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten. Area geografis, lokasi strategis dan fokus area pada level-level ini ditunjukkan pada tabel 3.9. berikut ini:[144]

Tabel 3.9. Level Strategis dan Fokus dari Kawasan Candi Borobudur

Level	Area dan Fokus Utama
Nasional	▪ Situs Warisan Dunia, yang selanjutnya disebut SP-1 (Sub-zona Pelestarian 1), adalah kawasan konservasi utama dan mencakup Desa Borobudur dan Wanurejo di Kecamatan Borobudur, Kecamatan, Desa Mendut, dan sebagian Desa Ngrajek, Pabelan, Paremono, dan Bojong di Kecamatan Mungkid. ▪ Zona penyangga World Heritage Site (WHS), selanjutnya disebut SP-2 (Sub-zona Pelestarian 2), adalah untuk melindungi situs inti dari pengembangan berlebihan dan untuk melindungi situs arkeologi yang belum dijelajahi. Ini mencakup bagian dari Kecamatan Borobudur dan bagian dari Kecamatan Mungkid yang berada di luar SP-1, dan bagian dari Kecamatan Mertoyudan, Kec. Tempuran dan Kecamatan Muntilan.

[144] Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian PUPR, Kemenparekraf, dan BKPM, *Integrated Tourism Master Plan Borobudur – Yogyakarta – Prambanan (ITMP-BYP):Analisis Kerangka Kelembagaan Dan Hukum, Kerangka Peraturan Dan Kerangka Kebijakan,* Edisi Maret (2020), hlm. 9.

Provinsi Jawa Tengah	■ Koridor Selo-Borobudur (bagian dari Koridor Solo – Selo-Borobudur) sebagai area strategis regional dalam hal kepentingan pertumbuhan ekonomi. ■ Candi Borobudur Compound sebagai area strategis regional dalam hal kepentingan sosial dan budaya.
Kabupaten Magelang	■ Area strategis pertumbuhan ekonomi ■ Area strategis social dan budaya

Sumber: Integrated Tourism Masterplan (2020)

Berkaitan dengan penetapan area strategis tersebut, ditetapkan visi kepariwisataan Kabupaten Magelang untuk *tourism development area* (TDA) Borobudur didasarkan pada pembangunan berkelanjutan daerah sebagai wilayah budaya berbasis masyarakat. Berdaarkan visi ini, pengembangannya difokuskan pada wisata alam dan budaya di sejumlah desa wisata di beberapa kecamatan yang meliputi Mungkid, Mertoyudan, Borobudur, Muntilan dan Salam. Lebih jauh, Pemerintah Kabupaten Magelang bermaksud untuk mengembangkan bidang-bidang strategis pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi kesenjangan antarwilayah. Dalam hal mengelola kawasan sosial dan budaya yang strategis di Borobudur, melalui aktivitas:[145]

1. Meningkatkan nilai ekonomi dari kawasan yang ditetapkan sebagai warisan dunia;
2. Menyediakan fasilitas dan infrastruktur untuk mendukung kegiatan pariwisata;
3. Mengoptimalkan pembangunan daerah dengan meningkatkan nilai-nilai sosial dan budaya daerah;
4. Mengelola pengembangan terbatas yang dibangun di sekitar lokasi; dan
5. Mempertimbangkan aspek sosial dan budaya masyarakat setempat.

Aktivitas-aktivitas tersebut dilakukan berdasarkan rencana induk pariwisata Kabupaten Magelang yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang No. 4 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Kabupaten Magelang, 2014-2034.[146]

---

145 *Ibid*.

146 Peraturan ini didasarkan PP No. 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional. Pemerintah menetapkan kebijakan untuk pengembangan pariwisata di setiap area, dan membentuk peraturan untuk proses perencanaan yang diperlukan guna mengembangkan infrastruktur, meningkatkan kapasitas lembaga/institusi dan SDM yang sesuai kebutuhan industri pariwisata, pemasaran dan kelembagaan. Lihat, *Ibid*.., hlm. 4-7.

Berdasarkan rencana induk pariwisata ini, Kabupaten Magelang terbagi menjadi 4 kawasan wisata strategis: A, B, C, dan D. Sebagian besar *tourism development area* (TDA) Borobudur masuk ke dalam Wilayah D, yang meliputi Kecamatan Borobudur, Mertoyudan dan Mungkid. Kecamatan Borobudur dan Kecamatan Mungkid sangat penting untuk melindungi situs Borobudur dan pemandangan menuju Gunung Merapi. Di samping itu, Kecamatan Borobudur dan bagian dari Kecamatan Mungkid, selain Kecamatan Mertoyudan, bagian dari Kecamatan Muntilan, Kecamatan Salam, dan Kecamatan Ngluwar dikelompokkan ke dalam Kawasan Strategis Pariwisata (Tourism Strategic Area/TSA)-D. Seiring penetapan ini, strategi untuk mengembangkan TSA-D adalah mempercepat pengembangan desa wisata di daerah Borobudur, lereng Gunung Merapi, dan Bukit Menoreh [147]

Pemerintah Kabupaten Magelang adalah salah satu pemangku kepentingan terpenting dalam pengaturan di dan sekitar Borobudur, karena memiliki kewenangan atas Zona 3 hingga 5, kemudian diganti pada tahun 2014 menjadi bagian dari zona SP-1 dan zona SP-2. Sejumlah peraturan daerah telah dikeluarkan. Sebagai contoh, Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2013 tentang Perencanaan Wilayah Kabupaten Magelang menetapkan Kecamatan Borobudur sebagai cagar alam dan budaya, daerah pertanian dan daerah pariwisata. Kemudian Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Kabupaten Magelang 2014-2034 dan menetapkan pengembangan Borobudur sebagai objek wisata budaya dan kawasan wisata lokal. Berdasarkan peraturan daeri ini, Pemerintah daerah telah mencoba untuk mengeksploitasi tingginya jumlah pengunjung ke Borobudur dengan mendorong mereka untuk mengunjungi desa wisata dan Balkondes untuk memanfaatkan layanan *homestay* dan memperpanjang masa tinggal pengunjung.[148] Selain, pengaturan mengenai rencana induk pariwisata, Kabupaten Magelang juga telah menyusun peraturan yang mencakup RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) yang tertuang di dalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Magelang 2010-2030.[149] Berdasarkan

147 *Ibid.*
148 *Ibid.*, hlm. 61-62.
149 *Ibid.*, hlm. 8.

kebijakan-kebjiakan tersebut, keterlibatan Kabupaten Magelang terlihat dalam pembangunan kawasan Borobudur terlihat dalam pembangunan infrastruktur pendukung KSPN, seperti pembangunan drainase. Pemerintah Kabupaten Magelang juga mendukung desa-desa di Kecamatan Borobudur untuk membangun desa wisata dengan membangun *homestay* yang didukung melalui Pemerintah Desa.

Perbagai peran Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dan persinggungannya dengan kewenangan stakeholder lainnya dalam keterlibatan mengelola destinasi Candi Borobur dapat dilihat melalui tabel 3.10. di bawah ini:[150]

Tabel 3.10. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dan Persinggungannya dengan Kewenangan *Stakeholder* Lain

Aktivitas	**Peran Pemda Kabupaten Magelang dan Stakeholder Lain**
Penggunaan Lahan	
Konsolidasi lahan untuk Pengaturan Permukiman Borobudur dalam SP-1	Kementerian PUPR, Kementerian ATR/BPN, Pemerintah Jawa Tengah, Pemerintah Kab. Magelang
Penyelesaian Komersial dan Layanan	
Revitalisasi Pasar Borobudur di Desa Borobudur	Kementerian PUPR, Pemerintah Jawa Tengah, Pemerintah Kab. Magelang
Penyusunan rencana pembangunan dan lingkungan di koridor jalan BrojonalanKaliabon-Bogowanti Kidul-Kujon dan JananKaliabon di desa Borobudur	Kementerian PUPR, Pemerintah Jawa Tengah, Pemerintah Kab. Magelang
Relokasi kios cinderamata di desa Borobudur ke Pasar Borobudur (Kujon)	Pemerintah Jawa Tengah, Pemerintah Kab. Magelang
Pemasaran World Heritage Site (WHS) sebagai tujuan wisata di acara internasional	PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan and Ratu Boko (PT TWC), JavaPromo, Pemerintah Kab. Magelang, Kementerian Pariwisata
Kegiatan Konservasi	
Menguji standar kualitas lingkungan	Badan Lingkungan Hidup, Kab. Magelang
Mengeluarkan izin lingkungan untuk pemanfaatan sumber daya alam	

[150] *Ibid*.., hlm. 62-63.

Manajemen Area Pendukung Pariwisata	Kementerian Pariwisata, Pemerintah Jawa Tengah, Pemerintah Kab. Magelang, Balai Konservasi Borobudur
Penyusunan rencana tata ruang terperinci dan desain teknik terinci untuk SP-1 dan SP-2	Pemerintah Kab. Magelang
Implementasi dan pengawasan fisik	
Pengaturan Desa di SP-1	Kementerian Pariwisata, Pemerintah Kab. Magelang
Pendirian Desa Wisata	Kementerian Pariwisata, Pemerintah Kab. Magelang
Master Plan Revitalisasi Desa Wisata	Kementerian Pariwisata, Pemerintah Kab. Magelang
Persiapan konsolidasi lahan untuk revitalisasi Desa Wisata	Kementerian Pariwisata, Pemerintah Kab. Magelang
Implementasi revitalisasi Desa Wisata	Kemendikbud, Kementerian PUPR, Pemerintah Kab. Magelang
Rehabilitasi rumah-rumah tradisional dengan arsitektur Jawa	Kementerian Pariwisata, Pemerintah Kab. Magelang, UNESCO

Sumber: Integrated Tourism Masterplan (2020)

Rudi S. Prawira, Deputi Bidang Pengembangan Regional Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) menyepakati keterlibatan pemerintah daerah untuk mewujudkan kawasan Borobudur menjadi destinasi wisata unggulan yang bertaraf internasional. Pemerintah pusat sudah membentuk tim khusus untuk pengembangan kawasan Borobudur: [151]

> "Berbagai kegiatan sudah dilaksanakan mulai survei, mendatangkan konsultan, dan sejumlah persiapan lainnya. Saat ini kami sedang membuat *masterplan*. Kami datang ke Jawa Tengah untuk berkolaborasi dengan pemerintah daerah terkait rencana tersebut. keterlibatan tim dari daerah juga sangat penting, maka di pemerintah daerah perlu juga ada tim khusus dengan membentuk kelompok kerja (pokja).
>
> Proyek penataan kawasan Borobudur tidak hanya dilakukan untuk daerah sekitar candi.Proyek ini diharapkan juga dapat berdampak bagi kawasan-kawasan wisata yang ada di sekitarnya, khususnya Jogja, Solo, dan Semarang

[151] Republika, "Pengembangan Candi Borobudur Jangan Abaikan Masyarakat Lokal," *Daerah,* diakses pada 29 Agustus 2020 dari https://republika.co.id/berita/nasional/daerah/19/03/01/pnok6g459-pengembangan-candi-borobudur-jangan-abaikan-masyarakat-lokal

(Joglosemar). Namun tidak menutup kemungkinan meluas ke daerah lain seperti di Dieng Wonosobo, Purworejo, Klaten, Salatiga, dan daerah- daerah lain yang potensial"

Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Pemerintah Kabupaten Magelang tengah berupaya melibatkan melibatkan berbagai pemangku kepentingan terkait dengan kepariwisataan dalam mengoptimalkan peran Gedung Tourist Information Center (TIC) di Desa Wanurejo, Kecamatan Borobudur, sekitar 700 meter timur Candi Borobudur. Menurut Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, menyatakan bahwa pihaknya mengundang perwakilan pemangku kepentingan terkait dengan kepariwisataan, terutama di kawasan Candi Borobudur, seperti pelaku jasa wisata sepeda, pengelola hotel dan restoran, pelaku seni, pemandu wisata, dan perajin industri rumah tangga, serta akademisi, untuk membicarakan masalah upaya mengoptimalkan peranan TIC Borobudur tersebut.[152]

"Pengelolaan TIC oleh mereka tentu kami bisa mengerti, dengan kacamata bisnis, sedangkan pemerintah berorientasi kepada pelayanan wisata. Kepariwisataan harus berdampak bagi kesejahteraan masyarakat, pelaku wisata memahami hal itu."

Keterlibatan korporasi dalam pengelolaan destinasi Borobudur direpresentasikan melalui keberadaan P.T. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan, dan Ratu Boko (P.T. Taman Wisata). P.T. Taman Wisata, yang berbentuk BUMN, maka memiliki orientasi pemanfaatan candi sebagai penghasil devisa dan pajak bagi negara. Oleh sebab itu, kewenangan dalam mengelola zona pemanfaatan di wilayah candi dan sekitarnya dimaksudkan untuk meningkatkan kunjungan wisatawan sekaligus meningkatkan devisa/pajak yang bersumber dari tiket masuk. Sebagai sebuah perseroan terbatas, maka tugasnya adalah menghasilkan profit semaksimal mungkin untuk meningkatkan pendapatan Kementerian BUMN. [153]

Di samping keberadaan BUMN tersebut, terdapat lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan yaitu Balai

[152] Solo Pos, "Pariwisata Magelang: Peran TIC Borobudur Dioptimalkan," *Jateng,* diakses pada 29 Agustus 2020 dari https://www.solopos.com/pariwisata-magelang-peran-tic-borobudur-dioptimalkan-642923, diakses pada 29

[153] Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian PUPR, Kemenparekraf, dan BKPM, Integrated Tourism Master Plan …,*op.cit*., hlm. 10

Pelestarian Cagar Budaya Jawa Tengah dan Balai Pelestarian Cagar Budaya Daerah Istimewa Yogyakarta. Kedua organisasi ini merupakan perpanjangan dari pemerintah pusat, khususnya Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan c.q. Dirjen Kebudayaan. Tugas dan fungsi lembaga BPCB adalah pengendalian dan pelestarian kawasan candi. Di samping itu, BPCB memiliki tanggung jawab terhadap keberadaan candi-candi atau situs lainnya yang diluar pengelolaan pihak. PT Taman Wisata. Beberapa candi dan situs yang sudah dikelola oleh Balai Pelestarian Cagar Budaya sebagian sudah difungsikan sebagai objek wisata. Pungutan yang diperoleh ditetapkan didasari pada Peraturan Bupati. Hasil pungutan yang diperoleh dibagi antara pemerintah daerah dan pihak Balai Pelestarian Cagar Budaya.[154] Kemudian, terdapat pula kerja sama antar daerah yang bertujuan untuk saling memberikan keuntungan, seperti halnya yang dikembangkan dalam model kerja sama pembangunan destinasi pariwisata di wilayah Pulau Jawa, yaitu Java Promo. Java Promo adalah lembaga kerjasama antar daerah, yang memiliki visi mewujudkan destinasi dan industri unggulan di Jawa. Organisasi ini melibatkan Bappeda dan Dinas Pariwisata Daerah Istimewa Yogyakarya dan Jawa Tengah.[155] Selain lembaga yang melibatkan kerja sama antar daerah, terdapat badan promosi pariwisata daerah (BPPD), khususnya Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta. Keberadaan lembaga promosi daerah dinilai membantu dalam meningkatkan destinasi pariwisata dengan harapan mampu mendatangkan wisatawan. Tugas utama badan promosi daerah memang diarahkan untuk meningkatkan arus kunjungan wisatawan.[156]

Selain P.T. Taman Wisata keterlibatan korporasi dapat dilihat melalui pembangunan Balai Ekonomi Desa (Balkondes) yang dimanfaatkan sebagai etalase bagi perekonomian daerah. Balkondes merupakan program yang dibangun oleh BUMN. Pembangunan Balkondes

---

154 *Ibid.*

155 Adapun misi Java Promo adalah meningkatkan kapasitas dan kapabilitas organisasi dalam pengembangan destinasi dan industri pariwisata, pengembangan sinergi promosi dan pemasaran, meningkatkan jejaring kemitraan, dan menguatkan peran serta masyarakat dalam usaha pariwisata. Dalam perjalanan lembaga bersama ini awalnya mampu menghimpun tidak kurang dari 14 kabupaten dan kota, namun saat ini di tahun2020, anggota yang aktif tinggal empat, yaitu Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, Kabupaten Gunungkidul, dan Kabupaten Bantul. Sejak 2003 hingga saat ini, sekretariat bersama dijalankan Bappeda Sleman. Lihat, *ibid.*, hlm. 17.

156 *Ibid.*, hlm. 18.

selain sebagai bentuk program kemitraan juga bagian dari tanggung jawab sosial yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup masyarakat Indonesia. Pembangunan Balkondes juga turut melibatkan masyarakat desa di Kecamatan Borobudur.

Sedangkan keterlibatan asosiasi pariwisata termasuk di dalamnya para pelaku bisnis kepariwisataan, baik yang bergerak di bidang perhotelan dan restoran (PHRI), pramuwisata (HPI), usaha taman rekreasi (PUTRI), biro perjalanan (ASITA), gabungan industri pariwisata, (GIPI), dan jasa kuliner/boga (APJI). Kemudian Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakara mendorong lahirnya Generasi Pesona Indonesia (GenPi). Organisasi ini memiliki fungsi membantu pemerintah dalam upaya mewartakan destinasi pariwisata melalui dunia digital.[157] Perhimpunan Hotel Republik Indonesia dalam mendukung KSPN Borobudur terlihat melalui pembangunan hotel-hotel di sekitar Borobudur guna menampung jumlah wisatawan yang akan menginap dan menikmati paket wisata di sekitar Borobudur.

Selain itu, secara mandiri masyarakat terlibat dalam membentuk komunitas-komunitas seperti komunitas mobil VW, mobil jeep, andong, dan ojek-ojek yang disewakan. Peran masyarakat ini untuk wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakara, dilakukan melalui organisasi wisata yang dijalankan oleh komunitas, antara lain : Forum Komunikasi (Forkom) Desa dan Kampung Wisata DIY, Forkom Homestay DIY, Forkom Pokdarwis DIY, dan Desa Budaya.[158]

Dalam konteks pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta di Kulon Progo,Yogyakarta, kehadirannya tentu tidak terlepas dari peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo. Bupati Kulon Progo, Hasto Wardoyo, menyatakan:[159]

> "Studi kelayakan lokasi New Yogyakarta International Airport (NYIA) di Kecamatan Temon sudah dilakukan sebelum terpilih menjadi lokasi bandara. ada tiga lokasi yang menjadi objek studi kelayakan yang diajukan pemerintah Kabupaten Kulon Progo ke Kemenhub untuk ditetapkan izin penetapan lokasi (IPL)."

---

157 *Ibid*., hlm. 16.

158 *Ibid*.

159 Kompas.com, "Bupati Kulon Progo Tanggapi Penilaian Bandara NYIA Rawan Tsunami, "*Regional,* diakses diakses pada 31 Agustus 2020 dari https://regional.kompas.com/read/2017/08/03/11103281/bupati-kulon-progo-tanggapi-penilaian-bandara-nyia-rawan-tsunami

Sementara itu, terdapat 7 (tujuh) lokasi yang berpotensi menjadi lokasi bandara baru berdasarkan *feasibility study*[160] seperti terlihat pada tabel 3.11 di bawah ini:[161]

Tabel 3.11 Tujuh Lokasi Berpotensi Menjadi Lokasi Bandara Baru

Lokasi	Statsus Kepemilikan Tanah	Faktor Pembangunan	Political Will
Kulon Progo, Congot	Mudah untuk diakuisisi, Tanah Sultan	Infrastruktur baik, angka kemiskinan tinggi, membutuhkan pembangunan	Baik
Kulon Progo, Trisik	Mudah untuk diakuisisi, Tanah Sultan	Infrastruktur baik, angka kemiskinan tinggi, membutuhkan pembangunan	Baik
Bantul, Gudeg Harjo	Sulit untuk diakuisisi, tanah milik pribadi	Jalan tersedia, lahan pertanian beririgasi, kemiskinan rendah	Cukup
Sleman, Adisutjipto	Memanfaatkan bandara yang ada, perluasan sulit, tanah milik pribadi/ pemerintah daerah	Bandara sudah ada, potensi terbatas untuk berkembang lebih jauh	Baik
Wonosari/ Gading	Sulit untuk diakuisisi, tanah milik pribadi/pemerintah daerah	Lapangan terbang militer tersedia, terpencil, hanya jalan raya	Cukup
Solo	Memanfaatkan bandara yang ada, perluasan sulit, tanah milik pribadi/ pemerintah daerah	Bandara sudah ada, berada di luar DIY, keuntungan terbatas	Belum diketahui
Purworejo	Sulit untuk diakuisisi, tanah milik pribadi	Infrastruktur baik, berada di luar DIY, jarak terlalu jauh dari destinasi pariwisata dan Kota Yogyakarta	Belum diketahui

Sumber: Inggit Setyawati (2014)

[160] Penelitian ini dilakukan untuk melihat kelayakan masing-masing lokasi tersebut, baik dari segi geografinya, syarat keselamatan operasi penerbangan seperti ada tidaknya bangunan atau kegiatan masyarakat yang dapat menggangu aktivitas penerbangan, kemudian juga dari segi kemudian untuk akuisisi lahan di masing-masing lokasi. Lihat, Inggit Setyawati, *Kesiapan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Dalam Memanfaatkan Peluang Relokasi Bandara Baru Terutama Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat*, (Skripsi, Jurusan Manajemen Dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2014)hlm. 60

[161] *ibid*.

Pada akhirnya Kulon Progo memang menjadi lokasi unggulan sebagai lokasi pengganti dari Bandara Adi Sucipto.[162] Lokasi Kulon Progo (Congot) ini mudah untuk dilakukan akuisisi lahan dan sebagian juga merupakan lahan Kesultanan dan sebagian lagi merupakan lahan pemukiman dan pertanian sehingga lebih memungkinkan untuk dilakukan pembebasan lahan guna dibangunnya bandara baru.[163] Namun faktor kepemilikan tanah sultan ini menjadi salah satu akar permasalahan konflik lahan di Yogyakarta, termasuk pembebasan lahan untuk pembangunanan bandara baru. Diskusi *MAP Corner-Klub MKP mengidentifikasi hal ini:*[164]

> "Akar utama permasalahan konflik agraria di DIY bersumber dari upaya pengakuaan kembali eksistensi *Sultanaad Grond* (SG) dan *Pakualamanaat Grond (*PAG). SG/PAG merupakan lahan yang dikuasai oleh Kasultanan dan Kadipaten pada zaman dahulu atau dikenal dengan istilah tanah swapraja. Tahun 1945 Indonesia memproklamirkan kemerdekaanya, sehingga pemerintahan kolonial bubar. HB IX yang menjabat sebagai Sultan kala itu, lalu memutuskan bahwa DIY secara resmi bergabung ke negara Indonesia dan tunduk terhadap hukum di Indonesia."

Konflik pembebasan tanah untuk pembangunan bandara baru menurut hasil Diskusi *MAP Corner-Klub MKP* juga tidak terlepas dari klaim kepemilikan berdasarkan status tanah kesultanan:[165]

---

[162] Sesuai kapasitas tahunan bandara yang ada, Bandara Internasional Adi Sucipto dapat menampung 6,1 juta penumpang. Permintaan penumpang saat ini sebesar 6,3 juta pada tahun 2015 menunjukkan bandara telah melebihi kapasitasnya. Oleh karena Bandara Internasional Adi Sucipto terletak di kawasan perkotaan yang padat, tidak ada kemungkinan perluasan. Bandara tersebut akan digantikan oleh Bandara Internasional Kulon Progo. Kapasitas fasilitas utama yang direncanakan di bandara baru:
1. Pembangunan fasilitas terminal termasuk apron untuk 28 stand pesawat pada tahun 2019, dan tambahan 24 stand pada tahun 2040;
2. Pembangunan gedung terminal dengan kapasitas penanganan penumpang 15 juta penumpang per tahun pada 2019, dan 20 juta penumpang per tahun pada tahap akhir pada 2040; dan
3. Landasan pacu 3250m x 45m ditambah taxiway parale.

Lihat, Horwarth HTL and SJ, Borobudur-Yogyakarta-Prambanan Baseline Supply & Demand, Market Demand Forecasts, and Investment Needs: Market Analysis and Demand Assessments to Support The Development of Integrated Tourism Destinations Across Indonesia, (World Bank, tanpa tahun), hlm. 99-124

[163] Inggit Setyawati, op.cit., hlm. 60-61

[164] Hardian Wahyu, "Akumulasi Secara Kultural: Sengketa UU Pertanahan dan Konflik Agraria di DIY", diakses pada 31 Agustus 2020 dari https://mapcorner.wg.ugm.ac.id/2018/10/akumulasi-secara-kultural-sengketa-uu-pertanahan-dan-konflik-agraria-di-diy/,

[165] Klaim SG/PAG dengan dasar yang tidak jelas dikombinaskan dengan pengakuan masyarakat karena kondisi sosio kultural. Situasi ini menjadi faktor yang berkontribusi

> "Klaim tanah eks-swapraja terus menimbulkan konflik agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Tidak lama setelah lahan Gumuk Pasir di Bantul diklaim sebagai *Sultanaad Grond* (SG) oleh Kasultanan tahun 2016 lalu, berbagai klaim lain yang juga berujung konflik bermunculan. Konflik terbaru berkaitan dengan permasalahan ganti rugi lahan dalam pembangunan bandara New Yogyakarta International Airport (NYIA) di Kulonprogo. Kadipaten Pakualaman yang juga bagian dari Kasultanan Yogyakarta, mengklaim lahan membentang dari pantai Congot sampai Glagah yang termasuk di dalam objek pembangunan bandara sebagai miliknya atau *Pakualamanaat Grond* (PAG)."

Klaim tanah milik Pakualaman atau Pakualam Ground itu yang akhirnya ganti rugi atas lahan yang dikelola masyrakat tidak dihitung semua. Kadipaten Pakualaman, yang dipimpin oleh seorang pangeran dari garis keluarga dan secara otomatis menjabat wakil gubernur Yogyakarta, mengklaim memiliki lahan di sana seluas 160 hektare, membentang sepanjang garis pantai dari Congot sampai Glagah. Areal itu pula yang digunakan oleh ratusan warga untuk bercocok tanam. Pengageng Kawedanan Keprajan Kadipaten Pakualaman KPH Suryo Adi Negoro mengatakan kepemilikan tanah Pakualaman itu didasarkan pada Rijksblad 1918. Rijksblad adalah peraturan pertanahan pada masa pemerintahan Hindia Belanda dengan luas 163 hektare. Kemudian Angkasa Pura I, membayarkan ganti dengan nilai Rp701 miliar kepada Kadipaten Pakualaman dari total Rp 4,1 triliun yang dibayarkan P.T. Angkasa Pura I kepada pemilik lahan[166] Kemudian, Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) segera menyerahkan aset lahan proyek pembangunan NYIA kepada P.T. Angkasa Pura I. Penyerahan aset karena proses pembebasan lahan sudah dianggap selesai. Keseluruhan bidang lahan dalam cakupan Izin Penetapan Lokasi (IPL) bandara kini telah

terhadap proses perampasan tanah. Inventarisasi SG/PAG yang dimulai sejak tahun 2013, setidaknya menghasilkan klaim seluas 348 ribu m2 lebih atau 10,67% luas DIY telah dimiliki oleh Kasultanan dan Kadipaten. Klaim ini bermula ketika tahun 2012 Sultan HB X mengeluarkan Sabdatama, yang menegaskan:

1. Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman merupakan satu kesatuan;
2. Mataram (Kasultanan dan Kadipaten) merupakan negeri yang merdeka dan mempunyai hukum dan tata pemerintahan sendiri;
3. Seperti yang dikehendaki dan diperbolehkan, Mataram memimpin nusantara, mendukung tegaknya negara, tetapi tetap menggunakan hukum dan tata pemerintahan sendiri.

Lihat, *ibid.*

166 Mawa Kresna (tirto.id), "Untung Pakualaman di Tengah Nasib Buntung Petani dari Proyek NYIA," *Indepth,* diakses pada 31 Agustus 2020 dari https://tirto.id/untung-pakualaman-di-tengah-nasib-buntung-petani-dari-proyek-nyia-cU5q, B

beralih jadi milik negara untuk selanjutnya digunakan oleh P.T. Angkasa Pura I dalam pembangunan bandara baru.[167] Penetapan Kulon Progo sebagai lokasi proyek pembangunan bandara berdasarkan keputusan Sultan pada 31 Maret 2015 melalui SK 68/Kep/2015 tentang Izin Penetapan Lokasi (IPL) Pengembangan Bandara Baru mendapatkan perlawanan dari masyarakat yang terdampak. Kemudian, SK ini dibatalkan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta pada 23 Juni 2015 setelah digugat oleh Paguyuban Wahana Tri Tunggal.[168] Dalam kaitan ini, Hamzal Wahyudin, Direktur Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta, menyatakan bahwa pendekatan ganti rugi sebagai pembenaran mengusir warga adalah dalil keliru. Upaya yang dilakukan masyarakat yang terdampak untuk bertahan bukan karena uang, namun dikarenakan lahan yang mereka diami telah lama sebagai sumber penghidupan telah digusur.[169]

Selain bandara udara sebagai pintu masuk menuju destinasi Candi Borobudur, jalan tol juga dibangunan untuk mempermudah akses bagi wisatawan manca negara. Wisatawan manca negara yang datang dengan kapal pesiar dari pelabuhan Semarang, Borobudur dapat ditempuh melalui jalan tol dari Pelabuhan Semarang menuju Bawen dengan jarak kurang lebih 45 km dan selanjutnya melalui jalan nasional dari Bawen/ Ambarawa via Magelang menuju Borobudur (60km). Total waktu tempuh dengan mobil pribadi dari Pelabuhan Semarang ke Borobudur (105km) kurang lebih 3 jam.[170] Jalan Tol Yogya - Bawen sepanjang 71,56 km akan mendukung kawasan Yogyakarta Solo Semarang (Joglosemar).

---

167 Andri Saubani (Tempo.co), "BPN Segera Serahkan Aset Lahan Bandara Kulon Progo ke AP I," *Nasional* diakses 31 Agustus 2020 dari https://republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/03/23/p61w9z409-bpn-segera-serahkan-aset-lahan-bandara-kulon-progo-ke-ap-i

168 Jay Akbar, "Aktivis AGraria: Sultan Abaikan Asas Keadilan Warga Penolak Bandara," *Politik* diakses pada 31 Agustus 2020 dari https://tirto.id/aktivis-agraria-sultan-abaikan-asas-keadilan-warga-penolak-bandara-cBe5,

169 *Ibid*.

170 Sebagai bagian dari tol Trans Jawa, usulan pembangunan ruas tol sepanjang 104 kilometer yang menghubungkan Bawen-Magelang-Yogyakarta dan jalan tol sepanjang 40 kilometer akan menghubungkan Yogyakarta dan Surakarta. Jalan tol tersebut diperkirakan dapat menambah kapasitas sekitar 9.200 kendaraan per jam dan meningkatkan waktu tempuh antara Semarang Magelang-Yogyakarta. Berdasarkan analisis kapasitas jalan, kapasitas jalan yang ada tidak memadai untuk memenuhi perkiraan volume lalu lintas dalam tingkat layanan yang diinginkan. Oleh karena itu, diharapkan pembangunan jalan tol Bawen Magelang-Yogyakarta-Solo di masa mendatang akan mengurangi beberapa kemacetan. Lihat, Horwarth HTL dan SJ, *Borobudur-Yogyakarta-Prambanan Baseline Supply & Demand, Market Demand Forecasts, and Investment Needs: Market Analysis and Demand Assessments to Support The Development of Integrated Tourism Destinations Across Indonesia* (World Bank, tanpa tahun), hlm. 99-124

Kawasan Pariwisata yang akan menjadi kawasan wisata utama di Indonesia mencapai 20 juta wisatawan mancanegara pada tahun 2020. Jalan Tol Yogya - Bawen akan menghubungkan Jalan Tol Semarang-Solo ke Yogyakarta. Direncanakan untuk mengurangi lalu lintas padat di jalan arteri, Yogyakarta-Bawen. Jalan tol ini juga akan mendukung kawasan industri di koridor Ungaran-Bawen dan pengembangan kawasan wisata Joglosemar. Kegiatan ekonomi, industri dan pariwisata di Yogya dan Semarang akan mendorong penggunaan tol Yogya-Bawen.[171] Tujuan dari Jalan Tol Yogya – Bawen, sebagai berikut:[172]

1. Mendukung arus lalu lintas yang terus meningkat di Jalan Yogya – Bawen;
2. Mendukung sektor destinasi pariwisata di Yogya (Candi Borobudur dan Prambanan)
3. Menyediakan akses langsung dari Semarang - Yogya.

Rencana mega proyek pembangunan Jalan Tol Yogya - Bawen telah memasuki tahap sosialisasi pengadaan tanah yang diperkirakan dilakukan pada Agustus 2020. Ketua Tim Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) ruas Semarang- Yogya Heru Budi Prasetyo mengungkapkan dari 7,6 kilometer panjang ruas jalan yang akan dibebaskan lahannya di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya kabupaten Sleman, mayoritas tanah pertanian.[173] Dalam pembangunan jalan tol ini, paling tidak Sedikitnya 915 bidang lahan di tujuh desa di tiga kecamatan di Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Isimewa Yogyakarta (DIY), akan tergusur proyek.[174] Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono X memprediksi pembebasan lahan proyek tol Solo - Yogya sudah akan dimulai selambat-lambatnya bulan Agustus 2020. Lebih jauh, Gubernur menyatakan bahwa:[175]

---

171 Ministry of National Development Planning/National Development Planning Agency, *Public-Private Partnerships: Infrastructure Projects Plan In Indonesia* (Kementerian PPN/Bappenas: Jakarta, 2018), hlm. 50

172 *Ibid*., hlm. 51

173 CNN Indonesia, "75 Persen Lahan Tol Yogya-Bawen Tanah Pertanian," *Ekonomi* diakses pada 31 Agustus 2020 darihttps://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200729191207-92-530387/75-persen-lahan-tol-yogya-bawen-tanah-pertanian

174 Lajeng Padmaratri (bisnis.com), "915 Lahan di 7 Desa di Sleman Tergusur Tol Jogja-Bawen, Ini Daftarnya," *Infrastruktur,* diakses 31 Agustus 2020 dari https://ekonomi.bisnis.com/read/20200710/45/1264175/915-lahan-di-7-desa-di-sleman-tergusur-tol-jogja-bawen-ini-daftarnya

175 Tempo.co, "Sultan HB X: Pembebasan Lahan Tol Solo - Yogya Mulai Bulan Depan," diakses pada 31 Agustus 2020 darihttps://bisnis.tempo.co/read/1363367/sultan-hb-x-pembebasan-lahan-tol-solo-yogya-mulai-bulan-depan/full&view=ok

> Proyek tol Yogya-Solo itu, rutenya sudah pasti dan sosialisasi kepada masyarakat yang lahannya terdampak juga tuntas serta tidak ada pihak berkeberatan. peta rencana pembebasan lahan untuk tol Yogya-Solo tidak akan berubah. Sebab Izin Penetapan Lokasi (IPL) juga telah ditandatangani beberapa waktu lalu. Semua sudah sesuai dengan IPL dan disepakati semua pihak yang tanahnya dibebaskan, rute tol itu tidak akan bergeser.

3.3.3.3. Tanjung Kelayang

Dalam konteks KSPN Tanjung Kelayang, berbagai kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah dengan menerbitkan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan 2016-2025 dan Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Belitung Tahun 2018 – 2023.

Sebelum penetapan Tanjung Kelayang sebagai KSPN, peran serta pemerintah daerah dalam mempromosikan potensi pariwisata di Belitung cukup besar. Misalnya, sebagai bentuk kampanye dalam mempromosikan potensi pariwisata di Belitung, pemerintah daerah menggelar event nasional dan internasional di Kawasan Wisata Tanjung Kelayang. Promosi wisata Belitung sebagai destinasi wisata unggulan terus dilakukan dengan mengikuti *event expo* berskala nasional di beberapa kota besar di Indonesia yang bekerja sama dengan beberapa operator wisata luar negeri untuk mempromosikan destinasi wisata tersebut. Hasilnya Kabupaten Belitung dengan Tanjung Kelayang telah terpilih dan ditetapkan sebagai salah satu dari 10 destinasi Bali Baru. Hal ini juga merupakan buah kerja keras dan peran serta dari pemerintah daerah. Dengan demikian, secara umum keterlibatan dinas-dinas dan organisasi perangkat daerah (OPD) cukup besar, semuanya sebagai pendukung yang tergabung dalam Tim Percepatan dan Pengembangan Pariwisata, yang dibentuk tahun 2014.

Peran lain Pemerintah Daerah dalam mendukung pengembangan KSPN Tanjung kelayang juga terlihat khususnya di wilayah KEK Pariwisata Tanjung Kelayang. Desa Tanjung Binga sebagai salah satu desa yang menaungi kawasan KEK merupakan sentra nelayan terbesar penghasil ikan di Belitung. Pemerintah daerah melalui Dinas

Perikanan telah memberikan berbagai dukungan yang diberikan terhadap kesejahteraan nelayan agar identitas mereka terjaga. Beberapa program yang dilakukan seperti dukungan permodalan, alat tangkap, bantuan kapal, serta kartu usaha kelautan dan perikanan. Fungsi kartu usaha tersebut adalah sebagai pengakuan identitas kenelayanan, karena identitas pada KTP mayoritas nelayan sangat beragam, seperti wiraswasta, buruh harian dan lain-lain. Fungsi identitas ini untuk pendataan dan agar bantuan dapat tepat sasaran, termasuk bantuan BBM.[176] Dinas Perikanan juga merencanakan berbagai aktivitas nelayan di Desa Tanjung Binga (seperti bagaimana membuat cara kapal nelayan, menjemur ikan menjaring ikan) dan akan mendirikan objek wisata dan destinasi baru.

Keterlibatan korporasi Menuruut AP, dari Asosiasi Pelaku Pariwisata Indonesia (ASPPI) Bangka-Belitung tidak terlepas dari penetapan Tanjung Kelayang sebagai KSPN:[177]

> "Keterlibatan korporasi pariwisata dalam pengembangan kawasan wisata Tanjung Kelayang dan sekitaranya mulai terlihat seiring dengan pertumbuhan ekonomi pada kawasan tersebut. Beberapa manfaat dari ditetapkannya KSPN Tanjung Kelayang dan KEK Tanjung Kelayang sudah bisa dirasakan oleh para pelaku usaha di Belitung. Iklim rantai nilai di Belitung sebagai dampak pembangunan pariwisata berjalan dengan sangat pesat. Bisnis-bisnis seperti hotel dan pemukiman, restoran hingga pusat oleh-oleh adalah beberapa dari usaha yang sedang berkembang."

Wajar kemudian jika korporasi merupakan sektor yang paling diuntungkan akibat pengembangan pariwisata di Belitung. Namun demikian, mengemuka permasalahan tentang bagaimana pengembangan pariwisata dapat lebih memberikan ruang bagi UMKM agar konsep *Community Based Tourism* benar-benar dapat diterapkan.

Beberapa destinasi wisata seperti Pantai Tanjung Kelayang, Pantai Tanjung Pendam dan Pantai Tanjung Tinggi, secara umum sudah didominasi atau dikelola oleh kelompok-kelompok UMKM atau masyarakat sekitar, seperti menyewakan baju pelampung, berjualan

[176] Wawancara dengan FI, Sekretaris Dinas Perikanan Kabupaten Belitung, pada 26 November 2019.

[177] *Multistakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia, di Bangka, (ELSAM, 3 Desember 2019)

makanan dan minuman dll. Hanya saja bagi kawasan lain, seperti kawasan KEK Tanjung Kelayang, pola kemitraan antara sektor usaha rakyat dengan pengelola KEK belum terlihat. Bahkan warung makanan yang dibangun untuk menyediakan makanan bagi karyawan proyek tidak diambil dari masyarakat lokal, namun diluar masyarakat Belitung. Situasi ini digambarkan oleh seorang nelayan asal Desa Tanjung Binga:[178]

> "Pembangunan KEK ini harusnya melibatkan masyarakat sekitar kawasan KEK, tetapi karyawan proyek dan yang menjual makanan untuk keperluan makan dan minum karyawan proyek tidak diambil dari masyarakat sekitar, tetapi ambil dari Jawa"

Keterlibatan masyarakat sekitar Belitung yang masih terbatas juga dibenarkan oleh DS, dari Asosiasi Pelaku Pariwisata Indonesia (ASPPI).[179]

3.3.3.4. *Bromo-Tengger-Semeru*

Kawasan Bromo-Tengger-Semeru sudah memang ditetapkan sebagai KSPN, namun saat ini masih ada lembaga penanggung jawab utama TNBTS yaitu Balai Besar TNBTS. Namun karena secara administrasi kawasan tersebut juga mencakup juga area di luar kawasan maka penanggung jawab juga melibatkan pemerintah daerah, dalam hal ini dinas pariwisata di daerah Malang, Probolinggo, Lumajang, dan Pasuruan. Hal ini berarti terkait penyelenggaraan pariwisata melibatkan dinas wisata dan kebudayaan Provinsi Jawa Timur dan 4 (empat) kabupaten, meliputi Malang, Probolinggo, Pasuruan, dan Lumajang. Kelima dinas pariwisata tersebut sama sekali tidak memiliki wewenang di dalam kawasan TNBTS.

KSPN Bromo-Tengger-Semeru secara administrasi berada di wilayah Provinsi Jawa Timur, akan tetapi, menurut NH dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi Jawa Timur menyatakan ada keterbatasan peran pemerintah daerah:[180]

---

[178] Wawancara dengan A, seorang nelayan Desa Tanjung Binga, Kecamatan Sijuk, Kab. Belitung, pada 23 November 2019.

[179] *Workshop* Desain Riset Bisnis dan HAM Sektor Pariwisata, (ELSAM, Jakarta, 29 Oktober 2019)

[180] *Multi Staekholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019)

> "Peran mereka terbatas pada pengembangan fasilitas wisata di luar kawasan taman nasional. Beberapa peran itu di antaranya adalah promosi, pelatihan SDM, penyediaan layanan informasi kepariwisataan, dan memastikan berlakunya standar pelayanan transportasi, akomodasi, dan kulinerBeberapa peran tersebut sudah berjalan meski masih banyak kekurangan di sana sini. Pusat informasi untuk wisatawan (*tourist information center/TIC)* tentang TNBTS sudah ada di keempat jalur masuk TNBTS. Keberadaan TIC ditujukan membantu wisatawan untuk mengetahui gambaran tentang wisata di TNBTS sebelum benar-benar berkunjung ke kawasan tersebut."

Keterlibatan pemerintah daerah yang masih minimal terlihat pada infrastruktur penunjang wisata seperti infrastruktur jalan, telekomunikasi, dan sarana penunjang lain belum terlihat. Dugaan belum ada program yang berjalan dikuatkan dengan keterangan beberapa pihak terkait seperti pengelola Balai Besar TNBTS dan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi Jawa Timur. Keterangan yang sama disampaikan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Jawa Timur. Pelaksanaan pengembangan pariwisata prioritas TNBTS menurut lembaga ini belum dilakukan. Sejauh ini rencana pengembangan tersebut masih dalam tahap koordinasi antara lembaga terkait, seperti dengan Balai Besar TNBTS, Dinas Pariwisata pada 4 (empat) kabupaten (Malang, Probolinggo, Lumajang, dan Pasuruan), Dinas Perhubungan, dan lembaga lain terkait.[181]

Dalam merespons permasalahan tersebut, beberapa upaya sudah dilakukan oleh Dinas Pariwisata dan Budaya Provinsi Jawa Timur seperti yang dinyatakan oleh NH:[182]

> "Upaya dilakukan dalam hal memberikan edukasi kepada masyarakat di kawasan TNBTS akan pentingnya Sapta Pesona. Infrastruktur yang sudah tersedia yaitu pelabuhan, stasiun kereta api, bandara serta terminal bus. Kelembagaan pariwisata salah satunya asosiasi pengembangan pariwisata. Dalam industri kita melakukan pelatihan pekerja untuk rumah makan. Program kegiatan tahun 2019 workshop dengan target meningkatkan SDM daerah sekitar kawasan wisata. Sedangkan untuk bidang industri sesuai dengan bidangnya yaitu uji kompetensi dan pelatihan dibidang hotel, tentang penyusunan *travel pattern* yaitu jalur-jalur wisata, bimbingan teknis tata kelola di Pasuruan, bimbingan teknis tentang pengelolaan restoran."

---

[181] Wawancara dengan NH, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi Jawa Timur, 17 Desember 2019.

[182] *Multi Staekholder Dialogue*, Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019)

Data Balai Besar TNBTS menunjukkan pelaku usaha di sekitar kawasan TNBTS ini kurang lebih berjumlah dua ribu orang. Usaha yang mereka jalankan mencakup penyediaan dan sopir jeep sekitar 1.550 orang, ojek sekitar 200 orang, porter kuda sekitar 150 orang, penyedia penginapan sekitar 50 orang, toko makanan dan souvernir sekitar 114 orang, pengasong sekitar 50 orang, porter pendakian sekitar 100 orang, dan sisanya voluntir dan pemandu wisata.

Sementara untuk angkutan wisata yang disediakan warga meliputi mobil jenis jeep, motor, dan kuda. Pelaku usaha wisata yang menyediakan jasa transportasi di TNBTS tergabung dalam beberapa paguyuban. Ada paguyuban *jeep*, paguyuban penyewa kuda dan ojek. Mereka tergabung dalam Forum Komunikasi Pelaku Usaha Ekowisata TNBTS. Namun kekurangan yang hingga kini belum teratasi adalah standarisasi terhadap angkutan untuk mengelilingi kawasan Bromo, khususnya *jeep*. Penggunaan mobil jenis ini memang diperlukan mengingat medan di sana terjal dan berpasir. Namun permasalahannya ada pada keselamatan dan keamanan wisatwan karena banyak angkutan itu sudah berusia tua. Sampai saat ini standarisasi untuk jeep yang beroperasi di kawasan Bromo tidak tersedia, misalnya uji kir untuk mobil-mobil yang beroperasi di sana. Demikian juga dengan standar untuk para pengemudinya.[183] Masalah lain terkait angkutan ini adalah akses jalan yang masih sempit dan masih minimalnya penerangan. Segala kekurangan fasilitas ini tentu menjadi hambatan bagi para wisatawan untuk mendapatkan pengalaman berwisata sebagaimana diharapkan. Dengan demikian mereka juga tidak mendapatkan hak sebagai wisatawan sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Pariwisata, yaitu hak atas kenyamanan dan keamanan dalam berwisata.

Keterlibatan pemerintah daerah yang masih terbatas tersebut juga dinyatakan oleh DS, dari Asosiasi Pelaku Pariwisata Indonesia (ASPPI). Oleh karena itu, DS berharap bahwa pergantian Menteri Pariwisata periode kedua Presiden Joko Widodo memiliki terobosan untuk meningkatkan kewenangan pemerintah daerah dalam pengembangan destinasi wisata, khususnya pada destinasi Bali Baru.[184]

---

[183] *Multi Staekholder Dialogue*, Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019)

[184] *Workshop* Desain Riset Bisnis dan HAM Sektor Pariwisata, (ELSAM, Jakarta, 29 Oktober 2019)

3.3.4. Identifikasi Potensi Pelanggaran HAM, Aktor, dan Respon

Hak untuk bepergian (hak mobilitas) dan kebebasan bergerak adalah konsep HAM.[185] Hak-hak tersebut mencakup hak orang untuk bepergian dari satu tempat ke tempat lain dalam wilayah suatu negara, dan untuk meninggalkan negara asal dan kembali lagi. Hak untuk bepergian tidak hanya mengunjungi tempat yang berbeda, namun juga mengubah tempat di mana individu tersebut tinggal atau bekerja. Kebebasan bergerak adalah bagian dari sejarah manusia. Hak untuk bepergian, atau hak mobilitas individu, diakui dalam instrumen HAM internasional yang legal.[186]

Pengakuan serupa juga dapat ditemukan pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan yang telah memposisikan perlindungan HAM sebagai salah satu prinsip utama bagi praktik pariwisata. Hal tersebut dapat ditemukan dalam 2 (dua) bagian undang-undang tersebut. *Pertama,* dalam konsideran menimbang diakui tentang hak untuk melakukan perjalanan bebas dan hak menikmati waktu luang sebagai bagian dari HAM. *Kedua*, pada Pasal 5, undang-undang ini secara tegas menyatakan bahwa seluruh penyelenggaraan aktivitas pariwisata harus dilakukan dengan menghormati HAM, keragaman budaya dan juga kearifan lokal.

Berkaitan dengan hal tersebut, fenomena *overtourism* perlu diletakkan dalam konteks hak untuk bepergian dan hak-hak warga setempat. Pariwisata dianggap sebagai jumlah dari fenomena dan hubungan yang timbul dari interaksi antara wisatawan, pemasok bisnis, pemerintah tuan rumah, dan masyarakat setempat (tuan rumah). Dengan kata lain, pariwisata perlu dikaitkan dengan proses globalisasi yang menghasilkan serta mendistribusikan manfaat dan

---

[185] Pengakuan hak untuk berwisata (*right to tourism*) atau manfaat penting partisipasi dalam pariwisata secara alami mengarah pada diskusi tentang status pariwisata sebagai hak asasi manusia atau kemewahan Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar apakah ada hak untuk pariwisata dan jika demikian, apa dasar untuk hak ini. Scott McCabea dan Anya Diekmann mengelompokkan gagasan tentang hak untuk pariwisata dalam kategori terakhir dari hak kesejahteraan, berdasarkan pembangunan sosial-ekonomi negara, hak untuk pariwisata dikaitkan dengan dua hak mendasar yang universal, yaitu hak untuk kebebasan bergerak dan hak untuk beristirahat dan bersantai sebagai bagian dari hak untuk bekerja. Lihat, Scott McCabea dan Anya Diekmann, *The Rights To Tourism: Reflections on Social Tourism and Human Rights* (Tourism Recreation Research, 2015), hlm.4

[186] Dalia Perkumiene dan Rasa Pranskuniene, *Overtourism: Between the Right to Travel and Residents' Rights* (Sustainability 2019), hlm. 6

kerugiaan secara tidak merata.[187] Pada saat yang sama *overtourism* juga menyebabkan lingkungan menanggung beban di luar kemampuan daya dukung dan daya tampungnya. Situasi *overtourism* yang berdampak pada ekologi destinasi tergambar dari kegelisahan DS, dari Asosiasi Pelaku Pariwisata Indonesia (ASPPI), yang menyatakan :[188]

> "Ada fenomena *mass tourism* yang berdampak pada ekologi. Sebagai contoh di Bunaken (Manado), overtourism berdampak pada ekologi terumbu karang karena para wisatawan menyelam tanpa bimbingan *dive master."*

Pembangunan pariwisata dan kunjungan yang berlebihan akan menghasilkan munculnya sikap negatif terhadap wisatawan dan pariwisata. Terkait itu, G.V. Doxey menginisiasi *irridex* (*irritation index*) untuk mengemukakan bahwa ketika jumlah wisatawan bertambah, sikap penduduk bergerak melalui beberapa tahapan, berubah dari positif terhadap wisatawan menuju sikap dan perasaan apatis, lebih lanjut, perubahan terjadi dari rasa jengkel menjadi antagonisme. Situasi ini mungkin pada akhirnya menuju pada tindakan yang bisa memunculkan potensi menghambat keberlanjutan pembangunan destinasi pariwisata.[189] Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat diarahkan bagi upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat (*community wellbeing*). Kesejahteraan masyarakat mengacu pada kualitas hidup anggota komunitas itu dengan memperhatikan berbagai faktor sosial, psikologis, budaya, ekonomi dan lingkungan yang membentuk cara orang berpikir dan bertindak dalam kehidupan sehari-hari mereka serta bagaimana mereka berhubungan dengan orang lain di komunitas mereka. Dengan kata lain, berkaitan pemberdayaan berkaitan dengan kapasitas individu atau kelompok untuk menentukan urusan mereka sendiri. Namun demikian, pemberdayaan masyarakat menurut T. Sofield tidak dapat terjadi tanpa kekuatan sosial dan pada suatu saat bersamaan perlu ada dukungan kekuatan politik negara untuk mencapai keseimbangan baru hubungan kekuasaan.[190]

---

187 *Ibid*., hlm. 1-2

188 *Workshop* Desain Riset Bisnis dan HAM Sektor Pariwisata, (ELSAM, Jakarta, 29 Oktober 2019)

189 Rachel Dodds dan Richard W. Butler, *op.cit*., hlm. 76

190 Sue Beeton, *Community Development Through Tourism* (Collingwood, Landlinks Press, 2006), hlm. 79-88

Berkaitan dengan hal tersebut hak atas pembangunan *(rights to development)*[191] dapat diletakkan dalam konteks pembangunan destinasi Bali Baru karena menghendaki adanya partisipasi dalam menikmati pembangunan. Pada 1986 hak atas pembangunan diadopsi sebagai resolusi Majelis Umum PBB dan didefinisikan sebagai berikut:[192]

> Hak atas pembangunan adalah HAM yang tidak dapat dicabut karena setiap orang manusia dan semua orang berhak untuk berpartisipasi, berkontribusi, dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial, budaya dan politik, di mana semua HAM dan kebebasan fundamental dapat sepenuhnya dipenuhi.

Kemudian Arjun Sengupta melekatkan penggunaan pendekatan berbasis hak (*right based approach*) pada pembangunan untuk memperkuat 2 (dua) dimensi. *Pertama,* pendekatan berbasis hak terhadap pembangunan mendorong pendefinisian ulang tentang sifat masalah dan tujuan pengembangan ke dalam klaim, tugas, dan mekanisme yang dapat mendorong rasa hormat dan mengadili pelanggaran HAM. Pendekatan ini difokuskan pada akar penyebab, dengan fokus utama pada masalah kebijakan negara dan diskriminasi. Dengan kata lain, inti dari pendekatan berbasis hak terhadap pembangunan berkaitan dengan mekanisme akuntabilitas, karena inilah yang membedakan amal dengan klaim.[193]*Kedua,* pendekatan berbasis hak membawa pada upaya merealisasikan pembangunan melalui penerapan proses untuk mencapai tujuan dengan cara menghargai dan memenuhi HAM. Pendekatan HAM untuk pembangunan berpendapat bahwa setiap proses perubahan yang sedang dipromosikan melalui bantuan pembangunan harus 'partisipatif, akuntabel, dan transparan, dengan

---

[191] Pada Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia 1993 di Wina, hak atas pembangunan diadopsi kembali dengan suara bulat, sebagai bagian dari Deklarasi Wina dan Program Aksi Hak Asasi Manusia.

[192] Peter Uvin, *From the Right to Development to The Rights-Based Approach: How 'Human Rights' Entered Development*, (Development in Practice, 17:4-5, 2017), hlm. 598

[193] Apabila ada klaim, metode untuk mempertanggungjawabkan pelaku yang melanggar klaim juga harus ada, maka klaim kehilangan makna. Namun demikian, bukan hanya upaya hukum yang dapat dibenarkan dengan cara menuntut orang di hadapan pengadilan. Selain itu, terdapat beberapa cara mendapatkan pemulihan yang sesuai, misalnya membentuk kekuatan-lawan sosial, mekanisme administratif, diskusi terbuka, dan batasan ideologis bersama dapat bertindak sebagai mekanisme akuntabilitas. Pada akhirnya, meskipun didasarkan pada dasar hukum yang jelas dan tetap, sifat klaim dan tugas yang diciptakan oleh klaim hak asasi manusia bersinggungan dengan masalah yang sangat politis dan terus berubah karena apa yang secara sosial dan hukum layak hari ini tetap akan berinteraksi dengan masalah politik. Lihat, *ibid*., hlm. 602-603

keadilan dalam pengambilan keputusan dan berbagi hasil atau proses. Dengan demikian, pendekatan ini harus menghormati martabat dan otonomi individu dari semua pihak yang mengklaim, termasuk yang termiskin dan yang paling dikecualikan, termasuk minoritas dan kelompok rentan lainnya, yang sering mengalami diskriminasi. Lebih jauh pendekatan ini harus menciptakan peluang bagi partisipasi yang berakar pada institusi dan prosedur.[194]

3.3.4.1. *Danau Toba*

Model pembangunan dan pengembangan kawasan destinasi Danau Toba dengan pendekatan yang lebih berfokus pada pendapatan kapita tanpa perspektif dari masyarakat adat sebagai pemilik dari tanah dan budaya selain memiliki potensi pelanggaran HAM, termasuk hak atas pembangunan. Pada sisi yang lain, model pembangunan tersebut menegasikan upaya menjadikan pariwisata sebagai instrumen permberdayaan. Lebih jauh, pembangunan pada kawasan di Danau Toba telah memunculkan perlawanan yang justru berpotensi mengancam keberlanjutan pembangunan pada kawasan tersebut. Dalam konteks ini, potensi pelanggaran HAM yang telah teridentifikasi serta analisis aktor yang terlibat dan respon diuraikan sebagai berikut:

Hak Atas Informasi

Terdapat pengabaian hak atas informasi warga dalam proses pembangunan kawasan pariwisata Danau Toba. Padahal pada 2007, Majelis Umum PBB telah mengadopsi Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*). Deklarasi ini mengakui hak-hak masyarakat adat dan secara khusus menyebutkan *Free, Prior, Informed, and Consent* (FPIC) atau Persetujuan Bebas, Didahulukan dan Diinformasikan (PADIATAPA) sebagai prasyarat untuk setiap kegiatan yang mempengaruhi wilayah ulayat, termasuk sumber daya alam yang ada dalam wilayah tersebut. Penerapan PADIATAPA penting untuk memastikan bahwa masyarakat adat memiliki informasi yang cukup tentang setiap proyek atau kegiatan pariwisata di tanah mereka, memberikan kekuatan untuk mengotorisasi mereka dan menjadi bagian dari mereka, mendapat

[194] *Ibid.*

manfaat dari mereka dan memastikan bahwa proyek atau kegiatan menghormatai budaya, kepercayaan, dan lingkungan.[195]

Berdasarkan prinsip tersebut maka pembangunan harus didasarkan pada keadaan bebas dan tanpa paksaan. Artinya pembangunan dilakukan atas dasar kehendak dan pilihan bebas masyarakat tanpa tekanan dan manipulasi, sehingga sebelum pemerintah melakukan pembangunan harus memiliki izin dari masyarakat lokal. Kewajibannya, masyarakat harus menerima informasi yang terbuka dan seluas-luasnya mengenai pembangunan yang harus disediakan oleh pemerintah maupun pihak swasta. Situasi ini terlihat pada 3 (tiga) poin di bawah ini.

Pertama, warga tidak pernah diberitahukan dengan jelas mengenai informasi status tanah adat mereka. Warga masyarakat adat tidak pernah dijelaskan dan dilibatkan serta diberikan keterangan dengan jelas mengenai perubahan status wilayah mereka yang semula berstatus wilayah kehutanan milik negara, diubah oleh KLHK menjadi APL (Area Penggunaan Lain) dan diserahkan kepada BPODT untuk dikelola menjadi kawasan pariwisata.

Kedua, sejak awal keseluruhan warga tidak pernah diberikan informasi yang jelas mengenai *masterplan* kebijakan pembangunan kawasan pariwisata, termasuk konsekuensi-konsekuensi yang akan dialami warga setempat, mulai dari penjelasan mengenai daya dukung lingkungan, air, hingga persoalan tanah. Komunikasi yang berlangsung tidak inklusif mengingat warga yang diajak berpartisipasi hanya elit desa dan mengabaikan proses adat sebagaimana diyakini warga sekitar selama bertahun-tahun.

Ketiga, bentuk pengabaian hak atas informasi warga juga nampak pada saat warga di daerah dermaga Desa Sigapiton, kehadiran perwakilan dari Kementerian Perhubungan yang memasang patok-patok di depan rumah warga yang bersebrangan dengan ujung danau. Pekerja tersebut hanya datang dan mengukur, serta memasang patok di depan rumah-rumah mereka tanpa menginformasikan tujuan dari pemasangan patok tersebut. Pemasangan itu kemudian muncul kecurigaan warga, apakah dalam waktu dekat, akan ada penggusuran atau pembangunan tertentu.

---

[195] Ecotourism Australia, "Indigenous Tourism, A Way To Be Immersed in The Cultured and Nature of A Country", *News*, diperbaharui terakhir pada 18 Maret 2019, https://www.ecotourism.org.au/news/indigenous-tourism-a-way-to-be-immersed-in-the-culture-and-nature-of-a-country/

Ketika ditanya, pekerja hanya menyebutkan untuk pengukuran alat pasang, tetapi tidak dijelaskan dengan penuh.

Hak Atas Paritisipasi dalam Pembangunan

Tidak seluruh masyarakat adat dilibatkan dalam proses pembangunan. Padahal area pengembangan tersebut adalah tanah milik masyarakat adat. Sementara warga tidak terinformasikan dengan jelas mengenai pembentukan KSPN dan BPODT. Selama ini pembangunan KSPN Danau Toba hanya melibatkan elit yang tidak seluruhnya menyampaikan aspirasi dari masyarakat adat. Dalam konteks masyarakat adat, pemerintah dan sektor swasta harus menghormati adat-istiadat sebagai hukum yang berlaku. Dari proses wawancara, pasca terjadinya kasus perlawanan dari Desa Sigapiton, pihak BPODT selalu menyampaikan bahwa penyelesaian sengketa harus mengikuti proses hukum yang berlaku. Ungkapan ini merupakan pengabaian pemerintah dalam menempatkan masyarakat adat sebagai pemilik wilayah sekitar. Proses partisipasi warga juga belum sepenuhnya inklusif, karena masih banyak beberapa kelompok masyarakat adat yang kritis dan mempertanyakan kebijakan terkait dengan status tanah dan AMDAL justru tidak dilibatkan dalam program apapun. Mereka tidak diundang dalam Musrembang tingkat Desa hingga pelatihan-pelatihan kesadaran pariwisata. Hal ini menunjukan bagaimana pemerintah belum melibatkan partisipasi dalam melibatkan warga termasuk mengelola dinamika warga yang ingin memahami lebih jauh pembangunan secara komprehensif.

Hak Atas Tanah, Air dan Udara (Termasuk Lingkungan Hidup Yang Baik dan Sehat)

Konflik lahan di Daerah Danau Toba sebenarnya tergolong cukup banyak. Hal ini disebabkan karena status tanah adat diklaim negara sebagai wilayah kehutanan juga dengan proses yang tidak sah, tidak terlegitimasi, dan tidak akuntabel. Berdasarkan data dari KSPPM, sebelum ada kebijakan KSPN, sudah banyak konflik lahan. Sejak tahun 2016, beberapa kelompok masyarakat adat telah melakukan uji secara administrasi melalui KLHK untuk mengeluarkan tanah adatnya dari wilayah hutan milik negara. Namun sayangnya, belum ada tanggapan dari pihak negara, KLHK justru mengubah status tanah Wilayah kehutanan

menjadi APL sehingga dapat dikelola BPODT untuk kawasan pariwisata. Pasca selesainya pembangunan di Kaldera, warga sekitar Desa Sigapiton justru dilarang masuk ke wilayah tanah atau ladangnya sendiri. Mereka harus menyerahkan KTP untuk masuk ke wilayah wisata tersebut. Padahal selama bertahun-tahun pada lokasi tersebut mereka melakukan aktivitas berkebun. Perampasan lahan ini telah mengabaikan nilai kebudayaan warga adat Batak yang sangat erat kaitannya dengan tanah. Tanah harus dimiliki oleh kelompok masyarakat adat untuk kelangsungan keturunannya. Hal ini menunjukan bagaimana negara tidak menghormati dan melindungi hak warga masyarakat adat dan lebih berpihak pada pembangunan untuk investasi dan justru tidak mewujudkan jargon pariwisata berkeadilan yang bertujuan melestarikan kebudayaan.

Tuntutan warga tidak lain adalah mengeluarkan status tanah adat mereka dari wilayah hutan milik negara sehingga warga memiliki kontrol dan kuasa terkait dengan tanahnya dalam konteks pembangunan kawasan pariwisata. Warga masyarakat menuntut pemerintah perlu merumuskan model kepemilikan tanah yang adil bagi penduduk sekitar. Perihal air bersih juga menjadi potensi permasalahan, mengingat warga tidak pernah diberikan penjelasan yang komprehensif terkait peta pembangunan dan AMDAL dari proyek pembangunan tersebut. Hal ini menjadi penting mengingat salah satu titk pembangunan *resort* Kaldera berada persis di atas mata air warga Desa Sigapiton. Topografi wilayah Desa Sigapiton yang berada dihimpit dari kedua bukit, dan sumber mata air tersebut berada di atas, maka pembangunan yang dilakukan tanpa ada jaminan pertanggung jawaban cadangan mata air akan mengakibatkan kekeringan seiring dengan massifnya pembangunan kawasan tersebut.

Hak Masyarakat Adat, Anak, Perempuan dan Orang dengan Disabilitas

Dalam pengembangan atraksi dan destinasi, industri pariwisata harus melihat kebutuhan terhadap perlindungan kelompok masyarakat adat, anak, perempuan, dan orang dengan disabilitas. Persoalan konflik tanah sudah menunjukan adanya pelanggaran hak bagi masyarakat adat. Padahal Tanah dan Adat Batak sangat memiliki hubungan yang bersifat magis dengan tanah leluhurnya. Lebih lanjut, terdapat berbagai macam potensi pelanggaran HAM terhadap masyarakat adat, anak, dan perempuan secara spesifik di dua kategori.

Pertama, berkaitan dengan atraksi pariwisata, sangat besar potensi terjadi eksploitasi terhadap ke empat kelompok rentan tersebut. Keterlibatan masyarakat adat dalam atraksi perlu dikaji, utama pada aspek kebudayaan dengan pendekatan yang lebih personal. Lebih jauh, pelibatan tersebut penting untuk dikaji secara antropologis mengenai pengembangan atraksi kebudayaan dalam konteks pariwisata yang tujuannya adalah dimonetisasi atau dikapitalisasi (komodifikasi budaya). Tujuannya tidak lain untuk memastikan supaya pariwisata dengan atraksinya tidak membuka peluang adanya *cultural appropriation* bagi masyarakat sekitar. Selain itu pula, atraksi pariwisata harus menghormati hak anak. Anak-anak di daerah pariwisata harus dipastikan tetap mendapatkan hak pendidikan serta tidak dijadikan objek pariwisata yang mengabaikan hak anak. Misalnya dalam hal pengambilan gambar, wisatawan harus diedukasi untuk menghormati persetujuan dalam mengambil gambar anak dan tidak mengobjektifikasinya. Hal ini juga berlaku bagi perempuan. Dalam konteks atraksi, perempuan harus dilibatkan dengan pendekatan pemberdayaan bukan sebatas menjadi penampil atraksi semata. Kemudian dalam konteks pembangunan infrastruktur perlu dikaji apakah desain lansekap kawasan tersebut justru menghambat mobilisasi orang dengan disabilitas.

Kedua, dalam proses pembangunan, pemerintah harus merumuskan kebijakan, khususnya mengenai tanah yang melindungi perempuan. Potensi kerentanan bagi kelompok perempuan yang akan lahir di wilayah pariwisata adalah eksploitasi perempuan dan pernikahan kontrak untuk penguasaan tanah. Oleh sebab itu, dalam perumusan industri dan destinasi pariwisata harus dicek kembali apakah siklus produksi dan prosesnya sudah memberikan keadilan bagi kelompok masyarakat, khususnya perempuan. Dengan demikian, pemerintah harus melahirkan kebijakan yang bersifat *affirmative action* untuk melindungi hak-hak kelompok ini.

Identifikasi potensi pelanggaran HAM tersebut di atas diperkuat kembali berdasarkan pengalaman DSL, aktivis KSPPM yang menyatakan bahwa:[196]

[196] *Multi-Stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industry Pariwisata Di Indonesia : Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba Medan, (ELSAM, 26 November 2019)

> "Terdapat tumpukan permasalahan di Danau Toba, antara lain, kemiskinan yang akut; pembangunan yang menimbulkan konflik sosial dan kerusakan lingkungan; dan, kehadiran industri yang menimbulkan konflik, perampasan tanah, dan pemiskinan."

Konflik di Danau Toba berkaitan dengan pemilikan dan hak atas tanah, lahan dan hutan. Ada tumpang tindih klaim antara masyarakat, pengusaha dan pemerintah. Sumber konflik sekitar 60% di kawasan Danau Toba masuk dalam kawasan hutan. Rezim kehutanan menimbulkan konflik karena tidak melibatkan masyarakat dan tidak benar-benar melakukan penelitian batas tanah di Danau Toba. Padahal terdapat 19 komunitas adat yang berkonflik dengan masyarakat dan pengusaha dan Negara yang berkaitan dengan tumpang tindih konflik. Saat ini terdapat 7 kasus konflik tanah sedang diselesaikan dengan KLHK. Keterancaman masyarakat adat karena lahan dan hutan terancam secara sistematis karena mereka tidak dilibatkan dalam merancang pembangunan. Situasi ini terjadi di Sigapiton, atas nama Negara masyarakat mendapatkan intimidasi. Dengan menggunakan kekuatan dan kekuasan masyarakat dilarang melawan. Padahal seharusnya masyarakat diberikan informasi sebanyak-banyaknya terkait investasi di Danau Toba.

Selain konflik yang terjadi belum teratasi, pengembangan dan pembangunan Danau Toba memicu kasus lingkungan yang mengancam hak atas air.[197] Delima Silalahi, dari KSPPM menyatakan bahwa:[198]

> "Kerusakan di hulu sudah berlangsung sejak tahun 80-an ketika industri datang dan eksploitasi sumber daya alam dilakukan. Ada izin konsesi mencapai 200 ribu hektar. Hulu Danau Toba yang merupakan kawasan hutan di atas danau, penting sebagai daerah tangkapan air, aliran sungai, dan juga sumber air."

Sementara itu, air Danau toba juga sudah di ambang batas karena banyak anak sungai yang masuk danau toba tercemar pestisida dan masyarakat dituduh sebagai pelakunya. Padahal terdapat beberapa

[197] Sekitar 88% masyarakat sekitar Danau Toba mengkonsumsi air dari Danau Toba secara langsung tanpa pengolahan lebih lanjut. Lihat, Aulia Adam (tirto.id), "Mengembalikan Danau Toba, Mengerem Perusahaan Besar & Keramba," *Sosial Budaya,* diakses pada 31 Agustus 2020 darihttps://tirto.id/mengembalikan-danau-toba-mengerem-perusahaan-besar-keramba-cSp5 B

[198] Ayat S. Karokaro (Mongabay Indonesia), "Nasib Danau Toba, Antara Investasi Pariwisata dan Penyelamatan Lingkungan (Bagian 1)," *Laut,* diaksespada 31 Agustus 2020 dari https://www.mongabay.co.id/2018/05/30/nasib-danau-toba-antara-investasi-pariwisata-dan-penyelamatan-lingkungan-bagian-1/

perusahaan besar yang beroperasi di sekitar di Danau Toba.[199] Hasil kajian dari KLHK menyebutkan bahwa Beberapa perusahaan di sekitar DTA Toba yang berpotensi merusak lingkungan, yaitu P.T. Toba Pulp Lestari, P.T. Allegrindo Nusantara, P.T. Inalum, P.T. Aqua Farm Nusantara, P.T. Suritani Pemuka. peternakan babi, perhotelan, restoran, dan limbah domestik turut menyumbang pencemaran Danau Toba.[200]

Temuan peneliti limnologi dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) memperkuat fakta pencemaran yang menurunkan kaulitas air Danau Toba selama beberapa tahun terakhir. Penurunan kualitas ini disebabkan adanya unsur hara (nitrogen (N) dan fosfat (P)) yang berlebihan yang bersumber dari budidaya sebagai sumber titik telah mencapai 11.781 unit yang tersebar di tujuh kecamatan di sekitar danau. Sedangkan sumber non-titik terdiri dari aktivitas manusia di daerah aliran sungai yang meliputi pemukiman/ domestik, pariwisata, peternakan, pertanian dan kehutanan), air hujan dan aliran sungai.[201]

[199] Wawancara dengan DS, aktivis KSPPM

[200] Aulia Adam (tirto.id), "Mengembalikan Danau Toba, Mengerem Perusahaan Besar & Keramba," *Loc.cit*.

[201] Penelitian ini juga menyatakan bahwa terdapat konsentrasi *Amonia* dan *Nitrit* yang rendah di permukaan air dan cenderung meningkat di sepanjang kedalaman air. Konsentrasi amonia di perairan dalam yang tinggi disebabkan amonia yang dilepaskan dari sedimen. Kawasan jarring karamba di Simalungun, Samosir, Humbang Hasundutan, Karo dan Dairi memiliki konsentrasi amonia yang tinggi di permukaan dan semakin berkurang seiring dengan kedalaman air. Demikian pula konsentrasi fosfat juga menunjukkan kadar yang rendah di permukaan air dan cenderung meningkat sepanjang kedalaman air, kecuali di wilayah jarring karamba yang memiliki konsentrasi tinggi di air permukaan dan konsentrasi rendah di perairan dalam. Hal ini menunjukkan bahwa fosfat sebagai sumber nutrisi fitoplankton berasal dari jari jaring karamba. Limbah budidaya karamba dan limbah ternak menjadi polutan terbanyak karena menjadi sumber nutrisi penting, terhitung sekitar 93% dari N dan 87% masukan P. Sedangkan limbah domestik dan limbah lainnya hanya berperan kecil sebagai sumber hara. Untuk limbah budidaya, Simalungun dan Dairi merupakan penyumbang terbesar. Sedangkan limbah ternak didominasi dari Toba Samosir (63% N dan 65% P) dan Samosir (17% N dan 16% P). Sementara itu, berdasarkan Peraturan Gubernur Sumatera No. 1 Tahun 2009 tentang Standar Air Danau Toba dan Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air Danau Toba diklasifikasikan sebagai air Kelas I dengan konsentrasi amonia, nitrit, nitrat, dan fosfat maksimum masing-masing 0,02 mg / L, 0,06 mg / L, 10 mg / L dan 0,2 mg / L. Namun konsentrasi amonia, nitrit dan fosfat di kawasan karamba telah melebihi baku mutu kualitas air. Indeks keadaan trofik untuk P lebih dari 0,1 mg / L menunjukkan bahwa konsentrasi mencapai keadaan eutrofik. Situasi ini terjadi tidak terlepas dari faktor pendorong utama *(driving force*) terkait dengan sosial ekonomi, sumber daya alam dan manfaat kawasan tepi danau serta kondisi kehidupan dan nilai-nilai tradisional Batak yang memicu pertumbuhan penduduk, peningkatan pengunjung, pesatnya perkembangan budidaya perikanan, peternakan, budidaya lahan dan kegiatan pertanian. Tekanan yang ditimbulkan dari faktor pendorong ini berkaitan dengan muatan nutrisi, sebagian besar dari limbah budidaya, diikuti oleh ternak dan limbah rumah tangga. Lihat, A Sunaryani, *et.al*., "Spatial Distribution and Assessment of

MP, aktivis Bakamsu, kembali memperkuat pandangan adanya potensi pelanggaran HAM apabila pemerintah, termasuk BPODT, dan korporasi tidak melakukan langkah antisipasi:[202]

> "Perampasan ruang hidup masyarakat khususnya budaya dan sosial masyarakat setempat, hak atas pekerjaan dan hak atas kesejahteraan. Selain itu, kepemilikan tanah adat, karena orang Batak memiliki tata ruang yang berbeda mulai perumahan, pertanian, hutan, tombak. Berbicara tanah di Toba tidak ada yang kosong meski secara umum terlihat kosong."

Pengembangan kawasan Danau Toba juga selain memiliki persinggungan dengan isu pelibatan masyarakat setempat, air, ketenagakerjaan, juga terdapat dimensi kebebasan beragama dan berkeyakinan, khususnya program pengembangan wisata halal yang juga akan diterapkan pada kawasan Danau Toba. DJP dari DPD PHRI menyatakan kekhawatiran terkait isu-isu tersebut:[203]

> "Hak masyarakat lokal harus terlibat dalam pembangunan pariwisata dengan melihat apa prioritas kebutuhan masyarakat. Apa yang terjadi di Bali terkait kepemilikian penginapan dan investor yang kebanyakan dari luar Bali tidak terjadi di Danau Toba. Isu ketenagakerjaan juga menjadi mengemuka karena ada sistem kekerabatan (kearifan lokal) dalam pengelolaan hotel, penginapan atau restoran sehingga sulit menerapkan undang-undang ketenagakerjaan. Prinsip masyarakat Batak dari pada orang lain yang kerja maka lebih baik keluaga yang kerja. Kemudian isu mengenai kualitas air Danau Toba juga memilki dimensi sosial, ekonomi, bahkan sosial politik. Isu lain yang saat ini sedang hangat berkaitan dengan akses makanan halal dan tempat ibadah yang akan berpotensi menjadi benturan dengan kepentingan budaya lokal masyarakat, termasuk masyarakat adat yang bertempat tinggal di sekitar Danau Toba."

3.3.4.2. *Candi Borobudur*

Konflik atas lahan juga menjadi potensi yang teridentifikasi seiring dengan proyek pengembangan kawasan pariwisata Borobudur.

Nutrient Pollution in Lake Toba Using 2d-Multi Layers Hydrodynamic Model and Dpsir Framework," dalam *Global Colloquium on GeoSciences and Engineering* (2017), hlm. 1-8

[202] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industry Pariwisata Di Indonesia: Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba Medan, (ELSAM, 26 November 2019)

[203] *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industry Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba Medan, (ELSAM, 26 November 2019)

Konflik lahan yang berpotensi melanggar hak atas lahan masyarakat yang terdampak pembangunan infrastruktur NYIA di Kulonprogo. Pembangunan bandara ini merupakan pembangunan yang didasari proyek MP3EI (Masterplan Percepatan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) yang turut mendukung kebijakan KSPN.

Hak Atas Tanah

Pembangunan bandara tersebut menghilangkan lahan pertanian subur dan mata pencaharian penduduk Kulon Progo padahal di Kulonprogo, terdapat sekitar 12.000 petani gambas yang mampu menghasilkan gambas 60 ton per-hektar/tahun, 60.000 petani melon yang mampu menghasilkan 180 ton melon per-hektar/tahun, 60.000 petani semangka yang mampu menghasilkan 90 ton semangka per-hektar/tahun, 12.000 petani terong yang mampu menghasilkan 90 ton terong per-hektar/tahun, 4000 petani cabai yang mampu menghasilkan 30 ton cabai per-hektar/tahun (PWPP-KP, 2017). Berdasarkan laporan dari masyarakat, pembangunan tol Semarang – Batang masih ada 100 KK yang belum mendapatkan ganti rugi bidang tanah yang mereka miliki.

Menurut laporan Catatan Akhir Tahun LBH Yogyakarta 2019, terdapat beberapa proyek yang memiliki keterkaitan dengan NYIA yang berpotensi memunculkan konflik lahan:[204]

1. Proyek Bendungan Bener, yang terbentang di dua kabupaten, Purworejo dan Wonosobo. Bendungan ini akan menenggelamkan tujuh desa. Modista Tandi Ayu, Kepala Bidang Pelaksanaan Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Serayu Opak menyatakan salah satu fungsi bendungan ini diarahkan untuk memenuhi kebutuhan air bandara di Kulonprogo. Bandara ini membutuhkan pasokan air bendungan membutuhkan 200 liter air per detik;
2. Proyek yang berjalinan dengan YIA Kulonprogo dan Bendungan Bener ialah Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) batu bara di Kabupaten Cilacap. Sebelumnya di Kabupaten Cilacap sudah tiga PLTU yang beroperasi yaitu, PLTU Adipala

[204] Yogi Zul Fadhli, *et.al., Investasi Subur, Rakyat Digusur: Catatan Akhir Tahun LBH Yogyakarta 2019*, (Yogyakarta: LBH Yogyakarta, 2019), hlm. 2-5.

(660 MW), PLTU Cilacap 1 dan 2 dengan kapasitas 2x300 MW, PLTU Cilacap ekspansi 1 dengan kapasitas 1x660 MW yang belum lama ini diresmikan oleh Presiden Joko Widodo dan terakhir PLTU Cilacap ekspansi 2 (1000 MW) yang direncanakan mulai beroperasi pada 2020. Penambahan 2 (dua) PLTU di Cilacap, tepatnya di Kecamatan Kesugihan, beriringan dengan meningkatnya investasi (pembangunan infrastruktur dan bisnis) di Provinsi D.I. Yogyakarta dan Jawa Tengah.[205]

3. Proyek yang masih saling bertalian dengan yang lain adalah jalan tol. Gubernur Provinsi D.I Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono X menjelaskan, tol Yogya-Solo dan Yogya-Bawen nantinya akan terintegrasi dengan kawasan Candi Borobudur.

Selain potensi pelanggaran hak atas tanah, pembangunan kawasan Borobudur juga berpotensi melanggar beberapa hak sebagai berikut:

Hak Atas Lingkungan dan Air Bersih

Pengembangan pariwisata kawasan Borobudur akan berdampak pada lingkungan. Semakin meningkat dan ramainya kawasan pariwisata Borobudur akan berpotensi pada meningkatkan jumlah sampah. Hal tersebut akan berdampak pada kebersihan kawasan Borobudur dan sekitarnya. Sementara itu, infrastruktur dan sistem pengelolaan sampah yang memadai, termasuk material edukasi dan aturan untuk menjaga kebersihan tempat wisata dan wilayah sekitar yang bersinggungan dengan warga belum mendapatkan perhatian secara serius.[206]

Selain itu, rencana pembangunan jalan melalui program bedah Menoreh dikhawatirkan akan berdampak pada akses air bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan jalur perbukitan Menoreh menyimpan

[205] Di Provinsi D.I. Yogyakarta akan muncul kota bandara (aerotropolis). Rencana pengembangan kawasan aerotropolis pendukung Bandara Internasional Yogyakarta (YIA) di Temon, Kabupaten Kulon Progo masih terus digodok. Luas kawasan kini pun diperlebar dari semula hanya radius 6 kilometer menjadi 15 kilometer hingga menyentuh area perkotaan Wates. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kulon Progo, Agus Langgeng Basuki mengatakan, perluasan radius kawasan aerotropolis ini sesuai arahan Gubernur DIY. Lihat, Singgih Wahyu Nugraha (TribunJogja.com), "Radius Kawasan Aerotropolis Diperluas Jadi 15 Kilometer," *kulon Progo* diakses pada 31 Agustus 2020 darihttps://jogja.tribunnews.com/2019/12/29/radius-kawasan-aerotropolis-diperluas-jadi-15-kilometer.

[206] *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

sumber mata air bagi kebutuhan masyarakat. Salah satu masyarakat Desa Giripurno, Kecamatan Borobudur menyatakan:[207]

> "Saat ini masyarakat sudah mulai mengalami kekurangan air. Jika pembangunan jalan tersebut terlaksana, masyarakat semakin khawatir bagaimana pemenuhan air bagi masyarakat. Kemudian dalam kasus tol Yogya – Solo juga akan melewati sumber air yang itu menjadi sumber air irigasi dan air minum di Klaten. Selain itu, pembangunan tol tersebut juga mengancam situs purbakala dan budaya yang berada di sekitar Sleman."

Hak Beribadah

Candi Borobudur merupakan salah satu candi Budha karya Wangsa Sailendra.[208] Selain Candi Borobudur terdapat candi Buddha lainnya, yaitu Candi Mendut, Candi Pawon, Candi Kalasan, Candi Sari dan Candi Sewu. Candi Borobudur awalnya didirikan sebagai tempat pemujaan. Sebagaimana dinyatakan oleh J.G. de Casparis bahwa nama asli Borobudur adalah Bhumi Sambhara Bhudhara yang berarti "Bukit himpunan kebajikan sepuluh tingkatan boddhisattwa. Kemudian menurut sejarawan, Borobudur berasal dari bahasa Sansekerta yaitu Vihara Buddha Uhr yang mempunyai arti "Biara Buddha di Bukit".[209]

Makna regilius di atas menjadi berbeda dengan realita. kebijakan Pemerintah selalu meletakan peninggalan budaya Candi menjadi *death monument* dan hanya dipandang dari segi duniawi, yakni sebagai benda purbakala. Perlakuan sebagai monumen mati yang hanya melihat dari segi benda purbakala merupakan gambaran kurangnya pemahaman bahwa selain memiliki nilai budaya, Candi Borobudur dilingkupi nilai religius. Hal ini terlihat pada perlakuan sembarangan

---

207 *Ibid*.

208 Wangsa Sailendra memerintah Kerajaan Mataram I (Kerajaan Mataram Purba) yang berdiri tahun 775 – 850. Wangsa Sailendra, yang telah mengantarkan bangsa Indonesia memasuki zaman yang jaya dalam bidang ekonomi, politik, sosial budaya. Agama Buddha menjadi pandangan hidup bangsa Indonesia pada waktu itu. Upacara Suci Waisak Nasional yang dilakukan saat kebangkitan kembali agama Buddha di Indonesia pada 1956. Lihat, *Siti Hartati Murdaya, "*Pandangan Umat Buddha di Indonesia Terhadap Potensi dan Permasalahan Pengembangan Candi Borobudur Sebagai Wisata Ziarah," *Wacana* dilansir dari https://www.walubi.or.id/1999/05/18/pandangan-umat-buddha-di-indonesia-terhadap-potensi-dan-permasalahan-pengembangan-candi-borobudur-sebagai-wisata-ziarah/

209 Mohammad Wildan (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia," dilansir darihttps://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditwdb/mengenal-candi-borobudur-sebagai-warisan-dunia/

tanpa tata nilai dalam mengembangkan wisata budaya bagi Candi Borobudur, sehingga seluruh pengunjung memperlakukan semuanya dengan mengabaikan tata etika dan moral yang harus dijiwai sehingga belum meningkatkan kesadaran dalam diri pengunjung terhadap dimensi spiritualnya.[210] Akibatnya, para pengunjung tidak memedulikan lagi kondisi kebersihan Candi dengan membawa makanan dan minuman serta membuang sampah sembarangan. Pengunjung juga sering mendudukan anak kecil dipundak Arca Buddha sambil berfoto serta memperlakukan tempat suci tersebut sebagai tempat piknik dan merusak baik suasana spiritual maupun nilai moral yang bertentangan dengan keagungan Candi Borobudur itu sendiri.[211]

Pendekatan kebijakan dengan tujuan meningkatkan jumlah pengunjung berpotensi merusak Candi Borobudur sebagai tempat ibadah karena semakin aus. Sementara itu, jumlah pengunjung ke candi itu tidak dibatasi,Kondisi Candi Borobudur sudah semakin aus, terutama di tempat yang sering diinjak oleh pengunjung, Kerusakan paling kelihatan adalah keausan batu candi. Di tangga dan tempat-tempat yang sering diinjak pengunjung. Ketika dipijak pasti ada tekanan, baik ketika naik maupun ketika pengunjung turun. Situasi aus ini dinyatakan oleh Marsis Sutopo, tim ahli Cagar Budaya Nasional dan Asesor Cagar Budaya. Kerusakan candi bisa diminimalkan, apabila pemanfaatan untuk pariwisata tetap mempertahankan aspek pelestarian karena belum ada sinkronisasi dan harmonisasi.[212] Potensi kerusakan tersebut akan berdampak pada kerusakan Candi Borobudur sebagai tempat ibadah bagi umat Budha. Tempat ibadah merupakan bagian dari hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, termasuk hak untuk melaksanakan ibadah.

Identifikasi potensi pelanggaran juga dikemukakan oleh JS, Direktur Layanan Komunikasi Masyarakat, Kementerian Hukum dan HAM, yang menyatakan:[213]

---

210 *Ibid.*

211 *Ibid.*

212 Muh Syaifullah, "Arkeolog: Candi Borobudur Semakin Aus, Pengunjung Harus Dibatasi," *Tekno* diperbaharui terakhir pada 1 Oktober 2019, https://tekno.tempo.co/read/1254599/arkeolog-candi-borobudur-semakin-aus-pengunjung-harus-dibatasi/full&view=ok

213 *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

"Isu-isu potensi di sektor pariwisata berkaitan dengan isu sosial budaya karena ada interaksi antara wisatawan dengan penduduk setempat. Di sini ada potensi ketersinggungan dengan budaya masyarakat setempat dengan budaya wisatawan yang berbeda sehingga rentan konflik. Isu Ketenagakerjaan ini menyangkut penyerapan dan manajemen tenaga kerja. Idealnya tenaga kerja lokal menjadi prioritas dilibatkan sebagai tenaga kerja sebelum mengambil tenaga kerja dari daerah lain. Selain itu, perlu ada kerjasama dan dorongan terhadap munculnya UKM-UKM lokal yang tumbuh di sekitar obyek pariwisata. Dengan kata lain, perlu keterlibatan warga lokal dalam pengembangan pariwisata […] Pengaduan kepada Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata terkait dengan banyaknya industri pariwisata yang mengambil tanah yang dimiliki oleh masyarakat, tanpa ada izin membangun resort untuk wisata."

ZA, Direktur LBH Semarang memperkuat kembali isu konflik yang disebabkan oleh pembangunan infrastruktur untuk mendukung arus wisatawan mancanegara mengunjungi kawasan Borobudur:[214]

"Beberapa pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah itu menyisakan pelanggaran HAM, termasuk yang ada di New Yogyakarta Airport di Kulonprogo, seperti terjadi perampasan lahan, pengusiran petani. Padahal kawasan strategi nasional itu sebenarnya memangkas beberapa peraturan-peraturan terkait, termasuk melanggar RTRW. Selain permasalahan ganti rugi, isu lain yang penting diperhatikan memindahkan masyarakat dari tempat mereka dilahirkan ke tempat lain yang berbeda karakteristik wilayahnya. Hal ini berkaitan dengan mata pencaharian yang terancam hilang karena perpindahan tersebut, misalnya warga yang semula bekerja menjadi petani harus berubah menjadi nelayan. Selain itu, dalam konteks ganti rugi tidak hanya berkaitan dengan penggantian uang karena masyarakat kadang memiliki pemaknaan tentang tanahnya. Tanah bukan hanya soal nuansa ekonomi saja, tapi juga ada nuansa spiritual, dan nilai lainnya.

Percepatan infrastruktur yang menjadi karakteristik bisnis berpotensi menghilangkan partisipasi publik, termasuk AMDAL yang mengharuskan partisipasi publik yang terdampak. Berbicara AMDAL itu tidak hanya bicara ekologi, namun juga berbicara dimensi sosial juga. Kalau AMDAL dihapus karena dianggap memperpanjang birokrasi selesai sudah.

Pembangunan kawasan Borobudur juga berkaitan dengan politik ruang RTRW karena penetapan kawasan tersebut berimplikasi pada perubahan kebijakan RTRW, baik di provinsi maupun di kabupaten atau kota untuk mengakomodasi pembangunan kawasan tersebut. Politik ruang di RTRW bisa menjadi pintu masuk segala perizinan terkait perijinan di kawasan pariwisata."

[214] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

ZA, kemudian mengingatkan pentingnya tata kelola pariwisata sebagai upaya untuk menghapus kemiskinan yang masih belum berubah selama 5 (lima) tahun terakhir ini di sekitar kawasan Borobudur:

> "Saya melihat pada 2013 dan pada 2019 situasi kemiskinan masih sama. Situasi ini menggambarkan kondisi warga 3 (tiga) desa masih dibelenggu kemiskinan, meskipun Borobudur ramai dengan kunjungan wisatawan yang cenderung terus meningkat. UNESCO menyarankan adanya penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di kawasan Borobudur agar status sebagai warisan dunia tetap melekat. Saran ini menunjukkan pekerjaan rumah masih banyak karena penataan PKL menyangkut hak bekerja dan mendapatkan penghidupan yang layak. Selain itu, masyarakat di sekitar kawasan juga perlu diberdayakan untuk mempertunjukkan atraksi budaya sehingga wisatawan lebih betah untuk berada di sekitar kawasan, tidak hanya menikmati candi, berfoto (selfi), terus pergi. Mungkin lebih baik dalam pengembangan kawasan Borobudur perlu diintegrasikan dengan atraksi budaya, seperti festival 5 gunung yang diinisiasi oleh masyarakat yang mendiami kelima gunung."

AP juga mengakui bahwa sampai hari ini yang belum terselesaikan adalah penataan PKL, karena BOB masih mempertimbangkan dimensi HAM dalam penataan tersebut, meskipun keberadaan PKL tidak sesuai dengan regulasi yang ada.[215]

Perwakilan Ombudsman Jawa Tengah memperkuat pernyataan adanya pelanggaran HAM dalam pembangunan tol di ruas Kendal dari pembangunan Tol Semarang-Batang:[216]

> "Sampai dengan saat ini kami masih menangani laporan masyarakat kasus tol di ruas Kendal. Terdapat 100 KK yang sampai dengan saat ini masih terkatung-katung terkait dengan persoalan ganti rugi bidang tanah yang mereka miliki.
>
> Perbedaan saat appraisal pada 2008 dan pelaksanaan ganti rugi pada 2016 dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol, baik Yogyakarta-Solo maupun Semarang-Yogyakarta, dan semoga tidak diulangi dalam pembangunan tol Semarang-Batang. Konsinyasi yang diterima tidak dapat dipergunakan untuk membeli rumah karena harga rumah sudah berbeda.
>
> Dalam pembangunan seluruh tol yang mendukung kawasan Borobudur, masih sangat sedikit informasi yang disampaikan kepada masyarakat yang terdampak. Oleh karena tidak ada informasi yang layak, masyarakat tidak

[215] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

[216] *Ibid*.

dapat terlibat dalam pembangunan tol yang berdampak pada kehidupan mereka. Dalam konteks ini, meskipun masyarakat memiliki *legal standing* untuk melakukan pengaduan, pemerintah belum merespon dengan tata kelola pengaduan sehingga aduan yang masuk belum mempengaruhi kebijakan."

Pembangunan jalan tol ruas Kendal yang menjadi bagian dari tol Semarang-Batang yang menunjang pembangunan kawasan Borobudur berdampak terhadap hak atas kesehatan, hak atas pekerjaan, dan potensi trafficking. HN, dari LRC-KJHAM menyatakan dampak tersebut:[217]

"Soal pembangunan tol Batang-Semarang, di Kendal terdapat komunitas perempuan buruh migran Rowobranten dan sekitar 80% komunitas ini rumahnya kena gusur, termasuk Puskesmas di Kecamatan Ringinarum dirobohkan. Puskesmas ini dibangunnya lama karena antara pengembang dan beberapa instansi terkait belum sepakat soal tanah. Akibatnya, masyarakat susah untuk mengakses kesehatan karena harus ke Weleri yang letaknya jauh dan berada di tengah sawah.

Selain itu, beberapa masyarakat di sana yang dulunya punya pertanian dan sebagai buruh tani karena sawah yang kena pembangunan tol kemudian beralih pekerjaan. Sebagian besar mereka kembali menjadi buruh migran dan berpotensi menjadi korban *trafficking*.

Eksploitasi seksual komersial perempuan dan anak cenderung mulai marak di Tanjung Emas sebagai salah satu pintu masuk kawasan Borobudur, termasuk Pulau Karimunjawa yang sebagian besar para pekerja seksual komersial berasal dari Semarang Utara. Kawasan ini juga dikenal dengan kasus HIV/AIDS, kekerasan, dan KDRT."

3.3.4.3. *Tanjung Kelayang*

Dalam konteks pengembangan Tanjung Kelayang menurut ZS, menyatakan keterbelahan masyarakat dalam merespon ditetapkan Tanjung Kelayang sebagai KEK:[218]

"Secara umum, masyarakat terbagi ke dalam dua alur pemikiran, yaitu mereka yang memandang KEK sebagai peluang, dan sebagian masyarakat yang memandang KEK sebagai pemaksaan ide pembangunan. Adapun masyarakat yang memandang KEK sebagai peluang, karena melihat adanya peningkatan

[217] *Ibid*.

[218] *Multi Stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019)

PAD, terciptanya lapangan pekerjaan, juga transformasi ekonomi masyarakat dari tambang ke pariwisata. Sementara mereka yang melihat KEK sebagai pemaksaan ide pembangunan, dapat dilihat dari adanya perubahan bentang alam yang dapat mempengaruhi arus imigrasi ikan, hilangnya kearifan lokal dan hak-hak tradisional masyarakat, serta hilangnya akses masyarakat terhadap ruang hidup dan sumber penghidupan."

Hal ini dapat dilihat dengan adanya konflik agraria, kriminalisasi, dan permasalahan lingkungan hidup yang muncul. Bahkan sejak potensi pariwisata di Kabupaten Belitung diprediksi akan berkembang sangat pesat di masa depan. Tanah-tanah milik masyarakat dibeli oleh pebisnis, bahkan ada juga yang proses peralihan hak tanahnya dilakukan dengan cara-cara intimidatif, seperti dibeli paksa dan diusir dari tanah garapannya menjadi realitas yang dihadapi masyarakat. Berbagai persoalan tersebut salah satunya diakibatkan oleh ketidakhadiran peran negara dalam melahirkan kebijakan dan konflik yang terjadi antara masyarakat dan korporasi.

Beberapa pelanggaran HAM yang potensial terjadi sebagai akibat dari pembangunan proyek pariwisata KSPN Tanjung Kelayang, meliputi:

Hak Atas Informasi

Selain ditetapkannya KSPN Tanjung Kelayang dan sekitarnya sebagai induk dari legalitas pariwisata di Kabupaten Belitung, Kecamatan Sijuk juga ditetapkan sebagai KEK, khususnya dalam luasan tanah sebesar 324,4 ha yang terletak di perbatasan antara Desa Tanjung Binga dan Desa Keciput. Dalam proses pengurusan administrasi sebagai Badan Usaha Pembangun dan Pengelola (BUPP) KEK Tanjung Kelayang, terdapat beberapa syarat administrasi yang harus dilengkapi oleh 3 perusahaan yang tergabung dalam Konsorsium Belitung Maritime, termasuk dan tidak terbatas pada dokumen-dokumen lingkungan seperti Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Izin Lingkungan atas Rencana Kegiatan KEK Pariwisata Tanjung Kelayang dan Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL-RPL).

Dalam proses pengurusan dokumen-dokumen tersebut, masyarakat yang bertempat tinggal di sekitar kawasan yang akan ditetapkan sebagai KEK merasa tidak pernah dilibatkan ataupun mendapatkan

informasi terkait proses sosialisasi AMDAL. Salah seorang nelayan yang terdampak mengatakan:[219]

> "Kami mendukung pembangunan KEK, namun kami mempermasalahkan kalau caranya seperti ini. Dalam proses sosialisasi AMDAL kami tidak pernah mendapatkan informasi, termasuk melalui perangkat desa setempat."

Pada 10 Desember 2015, perusahaan melakukan studi AMDAL dengan pengumuman kecil di koran. Masyarakat sempat terkejut ketika tiba-tiba prosesnya sudah masuk dalam studi AMDAL, padahal sosialisasi menurut mereka tidak pernah dilakukan kepada masyarakat, termasuk melalui pemerintah desa setempat sekalipun. Kemudian masyarakat juga sempat menyampaikan kepada Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD) Kab. Belitung terkait dengan kawasan yang dikapling sebagai kawasan KEK, namun masyarakat juga tidak mendapatkan respon.[220]

Setelah itu pada 28 Januari 2016, diselenggarakan sosialisasi proyek (konsultasi publik) dengan berbagai keluhan yang dirangkum dalam beberapa butir kesepakatan:

1. Harus ada zonasi kawasan yang jelas dan melindungi akses nelayan ke pantai;
2. Rekrutmen tenaga kerja lokal harus diutamakan;
3. Kelengkapan dokumen dari aspek legal lahan harus diperjelas;
4. Jadwal rencana pembangunan harus jelas;
5. Perlu dilakukan inventarisasi kawasan publik yang ada di wilayah rencana KEK;
6. Perlu adanya inventarisasi kawasan publik berupa jalan yang ada di kawasan KEK;
7. Perlu ada komitmen soal janji-janji pada masyarakat dari pihak konsorsium;
8. Perlu adanya alokasi lahan dalam KEK yang mendukung ekonomi warga desa;
9. Dalam melakukan aktivitasnya, konsorsium harus berkoordinasi dengan aparat dan warga setempat.

---

[219] Wawancara dengan A, Nelayan Desa Tanjung Binga, Kecamatan Sijuk, Kab. Belitung, pada 23 November 2019.

[220] *Ibid*.

Kesembilan kesepakatan tersebut ditandatangani oleh Wakil Konsorsium Belitung Maritime, Kepala Desa Keciput, Kepala Desa Tanjung Binga dan Camat Sijuk, dan tertuang dalam Berita Acara Sosialisasi tertanggal 28 Januari 2016. Pada saat itu menurut keterangan Sarpan, salah satu warga Desa Keciput yang juga berprofesi sebagai nelayan, pelaksanaan konsultasi publik sempat ditunda, karena penyampaian masyarakat ke BLHD belum ditanggapi.[221] Kemudian pada 19 Februari 2016, ada sidang Komisi AMDAL. Pada waktu sidang Komisi AMDAL, sudah dikeluarkan kerangka AMDAL, padahal menurut keterangan masyarakat konsultasi publik ditunda, namun tiba-tiba AMDAL sudah selesai.

Dengan demikian, dalam proses tersebut telah terjadi pelanggaran hak atas informasi baik oleh Pemerintah ataupun korporasi. Pada prinsipnya, selaku masyarakat yang hidup di sekitar kawasan KEK, masyarakat Desa Keciput, dan Desa Tanjung Binga berhak untuk mendapatkan informasi yang jelas terkait dengan pembangunan pariwisata yang akan dilakukan, baik perihal pengelolaan lingkungan hidup dan sosial. Namun demikian, ketidakhadiran aparat pemerintah setempat, baik tingkat kecamatan hingga level RT dan RW dalam menyampaikan informasi proses sosialisasi AMDAL terhadap masyarakat secara menyeluruh menyebabkan terlanggarnya hak-hak masyarakat atas informasi. Padahal dalam konteks hak atas lingkungan hidup[222], hak atas informasi merupakan hak-hak derivatif dari hak atas lingkungan yang bersifat prosedural dan menjadi elemen penunjang dalam mewujudkan pemenuhan hak atas lingkungan secara substansial.

Hak Untuk Berpartisipasi Dalam Pembangunan

Pembangunan pada dasarnya tidaklah sebatas pertumbuhan ekonomi saja, namun mencakup hal-hal yang lebih luas seperti kemajuan pranata sosial, demokrasi, kemanusiaan, lingkungan hidup, serta nilai-nilai budaya dan peradaban. Menurut Amartya Sen, peraih

[221] Wawancara dengan S, Nelayan Desa Tanjung Binga, Kecamatan Sijuk, Kab. Belitung, pada 23 November 2019.

[222] Misalnya Pasal 65 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Nobel Ekonomi tahun 1998, penyebab langgengnya kemiskinan, ketidakberdayaan, dan keterbelakangan adalah karena ketiadaan akses. Akibat keterbatasan akses, pilihan manusia menjadi terbatas, bahkan untuk mengembangkan kehidupannya. Manusia hanya menjalankan apa yang "terpaksa" dapat dilakukan, bukan apa yang "seharusnya" bisa dilakukan. Aksesibilitas yang dimaksud Sen adalah terfasilitasinya kebebasan politik, kesempatan ekonomi dan sosial (pendidikan, kesehatan, dan lain-lain), dan transparansi.

Hak atas informasi sebagaimana telah diulas pada bagian sebelumnya, sangat memiliki relasi erat dengan hak untuk berpartisipasi dalam pembangunan sebagai suatu jaminan hak politik warga negara untuk turut serta menentukan arah program pemerintah termasuk pembangunan sektor pariwisata. Demi terciptanya kesejahteraan dan pranata sosial yang lebih baik bagi kehidupan masyarakat, keberadaan mereka perlu ditempatkan sebagai pelaku utama dalam berbagai kegiatan kepariwisataan,

Dalam kasus pembangunan KSPN Tanjung Kelayang dan KEK Pariwisata Tanjung Kelayang, karakter pembangunan yang bersifat *top down* sangat kuat terlihat. Terdapat perbedaan corak berfikir masyarakat dalam melihat pembangunan kawasan pariwisata di Belitung, ada masyarakat yang memandang pembangunan pariwisata sebagai peluang, dan terdapat juga sebagian masyarakat yang memandang bahwa pembangunan pariwisata di Belitung sebagai pemaksaan ide pembangunan. Masyarakat yang memandang pengembangan kawasan pariwisata seperti KSPN dan KEK sebagai peluang, karena melihat adanya peningkatan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), terciptanya lapangan pekerjaan, juga transformasi ekonomi masyarakat dari tambang ke pariwisata. Sementara mereka yang melihat KSPN dan KEK sebagai pemaksaan ide pembangunan, dapat dilihat dari adanya perubahan bentang alam yang dapat mempengaruhi arus imigrasi ikan, hilangnya kearifan lokal dan hak-hak tradisional masyarakat, serta hilangnya akses masyarakat terhadap ruang hidup dan sumber penghidupan.

Beberapa potret corak berfikir masyarakat Belitung dalam memandang pembangunan pariwisata tersebut harusnya dapat diantisipasi lebih awal dengan memberikan ruang bagi masyarakat untuk menentukan

arah pembangunannya sendiri. Selain jejak normatifnya dapat ditemukan dalam UU Kepariwisataan, hal tersebut perlu dilakukan, agar "kesejahteraan" yang seringkali *digembor-gemborkan* sebagai *output* yang akan diperoleh masyarakat akibat pembangunan pariwisata di Belitung tidak menjadi mitos belaka. Dalam pembangunan KEK Tanjung Kelayang misalnya, masyarakat Desa Tanjung Binga dan Desa Keciput yang terjaga dengan identitas sosial sebagai nelayan berhak mengetahui apa konsep pariwisata yang akan dikembangkan oleh pengelola KEK dan bagaimana kontribusi pembangunan KEK terhadap kehidupan masyarakat sekitar. Namun faktanya masyarakat tidak pernah dilibatkan oleh pemerintah ataupun BUPP terkait pembangunan pariwisata, terhitung sejak proses sosialisasi AMDAL hingga fase pembangunan proyek, dimana warung makan yang menyediakan makanan dan minuman karyawan proyek diambil dari luar masyarakat sekitar.

Hak Atas Tanah

Konflik Agraria merupakan permasalahan yang cukup dominan dalam pengembangan pariwisata di Belitung. Konflik agraria berawal pada 1990-an ketika terjadi perampasan terhadap tanah-tanah masyarakat di Belitung. Ada juga masyarakat yang tanahnya dibeli namun dengan cara diintimidasi dan dibeli dengan harga yang cukup murah. Kolaborasi antara kepentingan politik dan bisnis membuat cara-cara seperti ini berjalan cukup mulus selama bertahun-tahun. Di kawasan Pantai Tanjung Tinggi yang juga masuk sebagai kawasan wisata KSPN Tanjung Kelayang, terdapat sebuah perusahaan yang memiliki tanah seluas kurang lebih 1500 hektar. Bahkan akibat aktivitas perampasan tanah yang sering dilakukan, masyarakat membuat sendiri kepanjangan dari nama perusahaan tersebut menjadi "P.T. Rakyat Nangis Tanah Ilang".[223]

Banyak faktor yang menyebabkan luasan tanah dibelitung banyak dimiliki oleh elit-elit bisnis, selain dilakukan dengan cara-cara intimidatif tadi, beberapa faktor lain diantaranya karena cara berfikir masyarakat Belitung mudah menjual tanah mereka, bahwa bagi mereka tanah cukup untuk tempat tinggal dan kebun selebihnya dijual.

[223] Wawancara dengan pedagang yang berjualan di sekitar Pantai Tanjung Tinggi, Kecamatan Sijuk, Kab. Belitung, pada 23 November 2019.

PF, pendamping warga dan Ketua Gabungan Pecinta Alam Belitung (GAPABEL) menyatakan:[224]

> "Permasalahan yang muncul saat ini di Belitung adalah banyak masyarakat yang mudah menjual tanah mereka, sedangkan disisi lain banyak pengusaha yang butuh tanah. Jadi tidak heran kalau tanah di Belitung banyak dimiliki oleh segelintir elit pebisnis."

Hal itu menyebabkan mata rantai konflik lahan tidak kunjung berkesudahan, bahkan sejak pengembangan kawasan pariwisata Belitung melalui KSPN Tanjung Kelayang dan KEK Tanjung Kelayang dimensi-dimensi pelanggaran terhadap hak atas tanah terus terjadi. Di kawasan KEK Tanjung Kelayang misalnya, konflik agraria juga terjadi antara masyarakat dan perusahaan pengelola KEK, bahkan konflik tersebut berujung kriminalisasi terhadap masyarakat dengan tuduhan penyerobotan lahan. Hal ini seperti yang dialami oleh Ajuin yang menjadi tersangka dan pada akhirnya di vonis selama 7 bulan penjara berdasarkan putusan pengadilan. Permasalahan lahan tersebut bermula terdapat sebagian masyarakat mengklaim memiliki lahan dalam kawasan KEK dengan dasar Surat Keterangan Tanah (SKT) yang diperoleh dari desa sebagai dasar pemanfaatan tanah untuk berkebun. Pada akhirnya kawasan tersebut ditetapkan sebagai lokasi KEK tanpa adanya bentuk kompensasi ataupun proses peralihan hak dari masyarakat pemilik SKT terhadap pengelola KEK. Berbagai cara telah ditempuh oleh masyarakat, dari mendatangi Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Belitung untuk mengetahui alas hak tanah yang dimiliki oleh pihak pengelola hingga audiensi dengan Bupati Belitung, namun tidak ada hasil yang signifikan.

RB, dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Kepulauan Bangka-Belitung menyatakan adanya potensi konflik agrarian dalam pembangun pariwisata di Bangka Belitung:[225]

---

[224] Wawancara dengan PH, Ketua Gabungan Pecinta Alaman Belitung (GAPABEL), pada 21 November 2019.

[225] *Multistakeholder Dialogue*, "Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dan Industri Pariwisata di Indonesia". Pangkalpinang, 3 Desember 2019

"Selain berbagai permasalahan yang ada, potensi terjadinya konflik agraria ke depan cukup besar dikarenakan akan digunakan untuk membuka jalan bagi pembangunan KSPN Tanjung Kelayang di Belitung."

Hak Mengakses Sumber Daya Alam

Pada dasarnya semangat pengembangan pariwisata nasional dengan menetapkan 10 Destinasi "Bali Baru" adalah sebagai upaya untuk mendorong peningkatan devisa dan membuka pintu investasi. Hal tersebut dilakukan atas nama pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada kuantitas kunjungan wisatawan, baik asing maupun domestik, serta modal pinjaman hutang untuk pembangunan mega infrastruktur sebagai penunjang aksesibilitas. Selain itu konsep pengembangan pariwisata yang seringkali di kampanyekan seperti *ecotourism, Sustainability Tourism Development,* dan *Community Based Tourism* seakan ingin mengakomodasi prinsip-prinsip keberlanjutan ekologis, tata ruang lokal, serta pengetahuan lokal yang hidup melekat atas tanah dan ruang hidup masyarakat.

Hal ideal di atas menjadi berbeda dengan karena praktiknya penerapan konsep-konsep tersebut tidak terimplementasikan secara baik, sehingga mengakibatkan alam dan seluruh sistem ekologisnya hanyalah komoditaas bagi tujuan akumulasi keuntungan modal yang lebih besar untuk kepentingan segelintir orang atas pembangunan KSPN Tanjung Kelayang ini. Privatisasi pantai dan pulau oleh elit bisnis tertentu telah banyak terjadi di beberapa destinasi di kawasan KSPN Tanjung Kelayang Belitung. Seperti yang terjadi di kawasan Pantai Tanjung Pendam, kawasan yang semulanya milik warga namun dibeli oleh pihak industri untuk pendirian hotel. Kemudian tanah tersebut di beri pagar pembatas sehingga akses masyarakat menuju pantai menjadi susah bahkan hilang.

Selain itu, potensi masalah yang akan muncul akibat masifnya pembangunan pariwisata di Belitung akan berdampak terhadap persoalan mengenai krisis air. Hal ini telah terjadi di Bali yang dianggap sebagai *role model* bagi pengembangan kawasan pariwisata nasional. Pariwisata Bali menghabiskan banyak air tanah, 10 tahun mendatang Bali terancam kekeringan air tanah bersih akibat pembangunan industri

pariwisata yang sangat pesat, kemudian hilangnya ruang terbuka hijau yang merupakan sarana tunggal mengembalikan siklus air.[226]

Hak Masyarakat Adat, Anak, Perempuan, dan Disabilitas

Selain berpotensi berdampak terhadap dimensi hak asasi manusia secara umum, masifnya pembangunan pariwisata di Belitung baik secara langsung maupun tidak, juga berpotensi berdampak beberapa kelompok rentan, diantaranya disabilitas, anak dan perempuan.

Sebagaimana telah diulas pada bagian sebelumnya, masifnya pembangunan pariwisata di Belitung, secara tidak langsung menyebabkan arus demografi baru masuk. Banyak investor ataupun wisawatan berdatangan silih berganti. Tantangannya adalah kehadiran mereka tentu datang bersamaan dengan budaya dari mana mereka berasal. Tanpa disadari kondisi ini baik secara langsung ataupun tidak berpotensi akan menimbulkan benturan, bahkan budaya lokal akan secara perlahan namun pasti akan mulai terkikis dengan budaya-budaya baru akibat masifnya mobilitas wisatawan.

Berbagai kasus bermunculan, seperti kasus pecabulan anak, baik yang dilakukan olehsesama anak maupun orang dewasa semakin meningkat. Tercatat PDKP Bangka Belitung telah menangani lebih dari 10 kasus dan 2 diantaranya di Pengadilan Negeri Belitung pada tahun 2019. Memang peristiwa ini tidak memiliki hubungan langsung dengan pembangunan pariwisata di Belitung, akan tetapi kedatangan para wisatawan mancanegara ke Bangka maupun Belitung tentu saja turut membawa budaya kebiasaan mereka di tengah-tengah kehidupan masyarakat. JGS, dari PDKP Bangka Belitung, menyatakan berbagai kasus yang terjadi: [227]

> "Tidak adanya sistem nilai budaya masyarakat lokal yang ajeg maka diprediksikan masyarakat Bangka Belitung cenderung akan terpengaruh (*foreign influence*) mengikuti trend dan gaya hidup yang dibawa oleh masyarakat wisatawan. Demikian pula tentang potensi berkembangnya bisnis prostitusi baik secara *offline* dan *online* di Bangka Belitung akan potensi terjadi."

---

[226] Tribun-Bali.com, "Pariwisata Terbanyak Sedot Air Tanah, 10 Tahun mendatang Bali Terancam Kekeringan Air Tanah Bersih," diakses pada 13 Januari 2020 darihttps://bali.tribunnews.com/2018/06/12/pariwisata-terbanyak-sedot-air-tanah-10-tahun-mendatang-bali-terancam-kekeringan-air-tanah-bersih

[227] *Multistakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dan Industri Pariwisata di Indonesia". Pangkalpinang, 3 Desember 2019.

Namun demikian, langkah Pemerintah Daerah dalam menghimbau masyarakat untuk melindungi perempuan dan anak dari tindakan kekerasan dengan menerbitkan Perda No. 2 Tahun 2018 patut diapresiasi. Selain itu, menariknya himbauan-himbauan tersebut disajikan dalam reklame yang berada di kawasan Pantai, seperti halnya Pantai Tanjung Pendam.

Lebih lanjut, persoalan lain seperti fenomena kawin kontrak, nikah siri, pernikahan dini acapkali terjadi antara wisatawan dengan penduduk diwilayah hukum Bangka dan Belitung. Pemahaman hukum masyarakat yang minimal dan lemahnya pengakuan hukum Indonesia dalam kasus perdata internasional berpotensi terhadap tidak terlindunginya hak-hak perempuan lokal dalam meraih keadilan hukum. Pada akhirnya perempuan diposisikan menjadi subjek hukum yang lemah, bukan saja dalam ranah domestik, namun juga publik.[228]

Selain perempuan dan anak, kelompok rentan berkebutuhan khusus seperti kelompok disabilitas perlu mendapat perhatian yang tidak kalah pentingnya. Apabila diamati, mayoritas destinasi pariwisata di Belitung didominasi oleh pantai. Hal ini akan menimbulkan persoalan bagi kelompok-kelompok dengan kebutuhan khusus apabila mereka hendak mengakses pantai. Aksesibilitas yang termuat dalam konsep 3A pariwisata harus dibangun secara inklusif agar pembangunan pariwisata di Belitung dapat dinikmati oleh semua kalangan tanpa terkecuali, baik masyarakat maupun wisatawan.

ZS memperkuat hasil identifikasi potensi pelanggaran HAM pasca penertapan Tanjung Kelayang sebagai KSPN dengan beberapa hal berikut:[229]

1. Sengketa lahan/konflik agrarian. kehilangan hak ekonomi dan hak-hak tradisional di wilayah yang ditetapkan sebagai Kawasan KEK.
2. Kriminalisasi terhadap masyarakat atas tuduhan penyerobotan lahan, seperti Kasus Ajuin yang menjadi tersangka dan ditahan selama 7 bulan. Kemudian Putusan MA menyatakan bahwa

[228] *Ibid*.

[229] *Multi Stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019)

surat segel yang dimiliki bapak Ajuin merupakan bukti sah kepemilikan lahan.

3. Hilangnya akses transportasi masyarakat di wilayah yang ditetapkan sebagai Kawasan KEK, contoh pemasangan portal.

RB, dari Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Provinsi Kepulauan Bangka Belitung juga menyatakan kekhawatirannya berkaitan dengan dampak yang berpotensi terjadi, termasuk pelanggaran HAM, seiring dengan penetapan Bangka Belitung sebagai KSPN. Menurutnya beberapa tantangan bagi perkembangan pariwisata di Bangka Belitung sebagai berikut:[230]

1. Kemungkinan terjadinya penggusuran rumah dan lahan atau kawasan untuk membuka jalan bagi pembangunan pariwisata. Penggusuran ini tentunya melalui proses dengan cara membeli atau sebagainya;
2. Masyarakat kehilangnya *livinghood* (penghidupan)
   Misalnya penguasaan lahan atau usaha, dan pelanggaran daerah yang dianggap sakral. Di beberapa media massa mengungkap fakta bahwa di Tanjung Tinggi, area antara pantai dengan salah satu resort di sana diminta untuk ditutup padahal area tersebut berupa jalan umum yang merupakan fasilitas umum;
3. Akses masyarakat menuju sumber daya alam hilang
   Seperti di Tanjung Pendam, kawasan yang semulanya milik warga yang kemudian dibeli oleh korporasi untuk pendirian hotel kemudian di beri pagar pembatas, sehingga akses masyarakat menuju pantai menjadi susah bahkan hilang;
4. Upah yang rendah, jam kerja yang tinggi dan larangan-larangan/ kewajiban yang bertentangan dengan hak pribadi bagi pekerja di industri pariwisata. Hal ini bisa saja memunculkan kemungkinan-kemungkinan lain yang melanggar hak dan kewajiban tenaga kerja di industri pariwisata, karena peningkatan jam kerja pada industri pariwisata justru terjadi pada hari libur;
5. Pelanggaran privasi masyarakat yang dikunjungi dan kejahatan seksual.

[230] *Ibid*.

Penekanan serupa juga disampaikan oleh RMD, dari Kementerian Luar Negeri yang mengkaitkan beberapa isu HAM dan lingkungan dalam kaitannya dengan pariwisata:[231]

1. Hak atas tanah;
2. Masyarakat adat, seperti kasus yang terjadi di Thailand, ancaman terhadap masyarakat adat/ komunitas lokal yang hidup nomaden dan bergantung pada laut. Juga masyarakat yang bermukim di pesisir harus menghadapi ancaman mulai dari pembatasan wilayah penangkapan ikan karena adanya upaya konservasi laut, hingga serbuan turis yang membuat halaman, bangku sampai rumah mereka digusur investor;
3. Hak berpartisipasi dalam pembuatan keputusan;
4. Menyusutnya sumber daya alam terutama air bersih, seperti yang terjadi di Bali saat ini, karena pesatnya pertumbuhan sektor pariwisata disana;
5. Kondisi tenaga kerja;
6. Eksploitasi seksual;
7. Kerusakan lingkungan.

Selanjutnya, ZS menyikapi permasalahan lingkungan yang berpotensi mengancamkan ekosistem Pulau Bangka Belitung karena adanya penetapan KEK dan KSPN menyatakan:[232]

> "Perlu ada peninjauan ulang AMDAL dan pelepasan lahan, serta pemetaan tapal batas antara desa dengan kawasan KEK dan KSPN."

Selain beberapa potensi kerusakan ekosistem akibat pariwisata, keberadaan rezim tambang di Belitung masih merupakan ancaman tersendiri bagi masyarakat di Belitung, khususnya nelayan. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, dari dulu sampai sekarang, Pulau Bangka Belitung masih dikenal dengan pertambangan timahnya. Persoalannya, selain berdampak terhadap kehidupan nelayan, pertambangan timah di Belitung tersebut sangat bertolak belakang disaat

[231] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019)

[232] *Multi Stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019)

gencarnya program pemerintah dalam pengembangan pariwisata, dikarenakan tambang dan pariwisata tidak dapat hidup berdampingan.

Meskipun di Belitung telah ditetapkan zero pertambangan laut, berdasarkan usulan masyarakat dan disetujui oleh Bupati dan Gubernur, tarik menarik antara kepentingan tambang dan pariwisata di Bangka Belitung masih terjadi. Tarik menarik itu terlihat dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daertah (Raperda) Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K). Namun demikian, sampai saat ini, Raperda tersebut belum kunjung selesai.

Aspirasi penyusunan Raperda RZWP3K sesungguhnya muncul sejak 2010 dan telah disepakati bahwa tidak ada lagi tambang laut karena disaat yang bersamaan pemerintah sedang mengembangkan pariwisata. Pembahasan Raperda RZWP3K ini sebenarnya sudah final di tahun 2017. Pada saat itu telah disepakati beberapa skenario sebagai *win-win solution*. *Pertama*, laut itu bebas tambang, skenario *kedua*, laut itu ada tambang, dan *ketiga*, Pulau Bangka ada tambang, sedangkan pulau Belitung tidak ada tambang. Kemudian pada akhirnya disepakati skenario terakhir, namun sampai saat ini Raperda tersebut belum juga ditandatangani.[233] Beberapa faktor yang menyebabkan Raperda ini mandek salah satunya masuknya kepentingan elit tambang di kawasan Belitung. Hal ini sebagaimana yang dituturkan MSM, Kabid Tata Lingkungan Dinas Lingkungan Hidup Daerah Kab. Belitung:[234]

> "Pembahasan mengenai RZWP3K sebenarnya sudah selesai, dan disepakati skenario bahwa Pulau Bangka ada tambang, sedangkan Pulau Belitung bebas tambang. Namun malah dibentuk Pansus lagi, proses studi dll. Problem-nya ada yang mau masuk lagi, Belitung Timur."

Dalam perkembangan terbaru, Raperda RZWP3K telah memasuki tahap finalisasi. Pada 5 Desember 2019, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) mengundang *stakeholder* dalam memberikan tanggapan dokumen Raperda RZWP3K tersebut. Terhadap draft yang ada, WALHI Babel, melihat bahwa dokumen Final RZWP3K Babel, masih terdapat tumpang tindih antara zona pertambangan dengan

---

[233] Wawancara dengan MSM, Kabid Tata Lingkungan Dinas Lingkungan Hidup Daerah Kab. Belitung, pada 26 November 2019.

[234] *Ibid*.

zona wilayah tangkap nelayan.[235] Penyusunan Raperda ini harus hati-hati karena harus melindungi wilayah potensial zona tangkap nelayan yang melimpah dengan sumber pangan laut dengan mengeluarkan zona pertambangan dari wilayah tangkap nelayan.

Sementara itu, IB, dari PDKP Bangka Belitung, mengatakan bahwa ada 2 (dua) kepentingan dalam penyusunan Perda Zonasi, yaitu pertambangan timah dan pariwisata. Masyarakat menolak tambang karena akan merusak ekosistem pantai. Bahkan saat ini, mulai ada konflik yang disebabkan oleh perkebunan sawit karena ada upaya pembebasan lahan. Oleh karena itu, perlu ada perhatian serius mengenai investasi, izin, dan perlindungan HAM.[236] Situasi dampak keberadaan KEK secara sosial, ekonomi, dan budaya kembali diperkuat melalui pernyataan JGS, dari PDKP:[237]

> "Sejak mengenal produksi dan bisnis pertambangan, masyarakat Bangka Belitung selalu terpecah 2 (dua) dalam menanggapi motivasi para investor yang mendatangi Kepala Daerah. Seorang narasumber di Belitung Timur mengatakan ketika dirinya menyatakan KEK Tanjung Kelayang tidak membawa manfaat bagi Kabupaten Belitung Timur, maka sejak saat itu pula ia diidentikan sebagai warga yang pro tambang laut.
>
> Persepsi Publik di Bangka Belitung tentang KEK hanyalah "akal-akalan" dan tidak pernah akan serius diwujudkan. KEK merupakan upaya agar pertambangan timah kembali dengan pola seperti sebelumnya yang tidak memiliki konsep pasca tambang. Tentu saja hal ini menjadi persoalan, kepercayaan publik tentang KEK yang seharusnya meningkat dan mendukung, malah terganjal dengan sangkaan kecurigaan. Apalagi yang mengajukan pembentukan KEK Bangka Belitung seluruhnya adalah inisiatif dari badan usaha, yakni pengusaha dan afiliasi investor, bukan pemerintah daerah dan P.T. Timah Tbk. sebagai korporasi yang seharusnya memiliki kepentingan untuk melindungi keberlanjutan pembangunan di Bangka Belitung pasca pertimahan.
>
> Berkaitan dengan konflik tanah karena penguasaan lahan dan pembebasan dalam investasi KEK, justru BPN dan Pejabat PPAT sama sekali memiliki *sense* atau pengetahuan tentang hak atas tanah yang kelak akan menjadi hak asasi bagi petani secara internasional.

---

[235] Tim Wow Babel, "WALHI: Zona Tangkap Nelayan RZWP3K Babel, Harus Zero Tambang Laut," diakses pada 13 Januari 2020 dari https://wowbabel.com/2019/12/07/walhi-zona-tangkap-nelayan-rzwp3k-babel-harus-zero-tambang-laut

[236] *Workshop* Desain Riset Bisnis dan HAM Sektor Pariwisata, (ELSAM, Jakarta, 29 Oktober 2019)

\+ *Multi Stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019)

KEK Pariwisata juga akan mendirikan ragam jenis hiburan yang dikemas dalam bentuk seni pertunjukan musik, fashion, drama, videografi, pameran dan sebagainya. Ketidaksiapan masyarakat Bangka Belitung mengisi ruang ekonomi itu biasanya akan dijawab dengan mendatangkan pelaku seni dari Jakarta atau justru pelaku seni dari negara asal investor.

Pembangunan pariwisata dalam wilayah KEK juga berdampak pada budaya masyarakat lokal karena masyarakat Bangka Belitung tidak memiliki sistem nilai yang bisa menjadi rujukan, seperti masyarakat Bali dan Lombok. Lebih jauh, dampak pariwisata akan dirasakan berbeda oleh kelompok perempuan karena berpotensi diobjektifikasi secara seksual. Di samping itu, perempuan tidak memiliki kesempatan yang sama dalam berkompetisi mengisi ruang ekonomi yang ada dalam KEK Pariwisata, aktivitas ekonomi diidentikan dengan ruang publik sehingga bukan wilayah aktivitas perempuan."

3.3.4.4. *Bromo-Tengger-Semeru*

Pelanggaran hak ulayat masyarakat adat juga terjadi setelah pemerintah menetapkan kawasan Bromo menjadi bagian TNBTS. Padahal, kawasan tersebut sudah lama didiami oleh masyarakat adat Tengger. Tidak hanya itu, kawasan tersebut juga memiliki arti yang mendalam bagi masyarakat adat Tengger, karena keyakinan dan ritual keagamaan mereka terikat dengan kawasan ini. Bagi masyarakat adat Tengger, dataran tinggi BTS adalah Tanah *Hila Hila*, tanah suci dan sakral. Dalam catatan sejarah, suku Tengger sudah tinggal di kawasan ini jauh sebelum republik ini berdiri. Satu legenda mengatakan leluhur warga Tengger sudah ada di sana sejak era Majapahit.[238] Sejarah Suku Tengger sendiri diwarnai oleh proses peminggiran dan penundukkan baik secara ekonomi, sosial, budaya maupun agama.[239] Penetapan wilayah mereka menjadi TNBTS pada 1982 menambah panjang daftar praktik peminggiran terhadap mereka. Hal ini diperkuat melalui laporan Sajogyo Institute yang menyatakan bahwa penetapan TNBTS berdampak pada pembatasan terhadap aktivitas warga Tengger. Beberapa kawasan yang secara tradisional dapat dimanfaatkan masyararakat Tengger tidak dapat dilagi diakses karena masuk dalam zona konservasi.[240] Dengan pembatasan ini gesekan antara suku Tengger dan pengelola TNBTS

[238] Robert W. Hefner, *Geger Tengger: Perubahan Sosial dan Perkelahian Politik* (Yogyakarta: LKIS, 1999), hlm.14.
[239] *Ibid*., khususnya Bab 7, hlm., 319-378.
[240] Sajogyo Institute, *op.cit*.

tidak terhindarkan, meski tidak menimbulkan konflik terbuka seperti pengembangan wisata di tempat lain seperti di Danau Toba.

Selain keharusan untuk memenuhi hak wisatawan, penyelenggaraan pariwisata tentu saja juga harus mendatangkan manfaat bagi masyarakat sekitar kawasan Bromo-Tengger-Semeru. Berdasarkan pengakuan warga, pariwisata cukup membantu pendapatan sehari-hari mereka. SP, mantan Kepala Desa Ngadisari, sebuah desa di Kecamatan Sukapura, Probolinggo, yang berbatasan langsung dengan kawasan Bromo, menegaskan bahwa selama ini warga di desanya mendapatkan keuntungan ekonomi dari aktivitas pariwisata:

> "Pariwisata jelas berpengaruh terhadap ekonomi orang Ngadisari. Salah satu ukurannya, sekarang rakyat di sini sudah tidak lagi cukup menyekolahkan anaknya cuma SMP, sudah rata-rata SLTA, karena secara ekonomi mampu."

Penduduk Ngadisari merasakan kontribusi pariwisata pada ekonomi mereka. Dengan kontribusi yang telah mereka rasakan selama ini, mereka tidak segan-segan mengatakan bahwa mereka mendukung program pemerintah mengembangkan pariwisata di kawasan mereka. Jumlah penginapan yang tersedia di Ngadisari sendiri berjumlah 83 penginapan, meliputi hotel nonbintang dan *home stay*.[241] Semua penginapan tersebut menurut SP dimiliki oleh warga Ngadisari sendiri:

> "Kenapa penginapan di sana, baik hotel maupun *home stay*, dikendalikan sepenuhnya oleh warga. Hal itu berkaitan dengan tradisi dan nilai-nilai yang dianut oleh suku Tengger, termasuk yang ada di Ngadisari. Menurut tradisi suku Tengger dilarang menjual tanah ke orang di luar suku Tengger. Secara umum penawaran tanah akan diberikan pada pihak orang terdekat, orang yang memiliki hubungan kekerabatan dengan orang yang akan menjual. Apabila itu tidak bisa dilakukan, karena alasan tidak ada kerabat yang bisa membeli, maka tanah tersebut akan ditawarkan kepada tetangga atau warga lain dalam satu desa, dan seterusnya.
>
> Jika tanah tersebut belum terjual, akan ditawarkan pada suku Tengger di desa lain sampai tanah itu terjual. Cara seperti itu membuat tanah yang dikuasai suku Tengger di kawasan TNBTS tidak bisa dimiliki oleh orang luar atau perusahaan swasta. Tradisi jual beli tanah tersebut masih lestari hingga hari ini. Inilah yang membuat penginapan dan lahan di daerah sekitaran TNBTS, khususnya di Ngadisari tetap dimiliki oleh warga lokal."

[241] BPS Kabupaten Probolinggo, *Kecamatan Sukapura Dalam Angka 2018* (2018).

Namun demikian, dampak positif pariwisata bagi warga Ngadisari tidak berlaku untuk semua desa di kawasan TNBTS. Selain itu manfaat ekonomi yang dirasakan warga sekitar juga beriringan dengan dampak buruk terhadap lingkungan. Beberapa dampak buruk itu misalnya jumlah kunjungan wisatawan yang melebihi kapasitas, hal mana yang kerap terjadi di Pananjakan 1. Permasalahan lain adalah tumpukan sampah, perilaku vandalism, dan pengambilan flora dan fauna. Untuk kerusakan lingkungan, salah satu yang banyak disorot adalah terjadinya pendangkalan dan penciutan Danau Ranu Pani, di Desa Ranu Pani, Lumajang.[242] Berkaitan dengan situasi tersebut, terdapat beberapa potensi pelanggaran HAM yang dapat diidentifikasi terjadi pada kawasan Bromo-Tengger-Semeru.

Hak Atas Lahan

Kegiatan pariwisata di TNBTS menimbulkan permasalahan pengusaan lahan di kawasan tersebut. Sejak TNBTS diresmikan pada 1982 konflik laten terkait tanah masih menjadi permasalahan pada kawasan ini. Kawasan TNBTS terbagi ke dalam beberapa zona yaitu zona inti, zona rimba, zona rehabilitasi, zona tradisional, zona khusus, dan zona religi. Konflik terjadi karena penetapan zona-zona tersebut tidak melibatkan warga sekitar. Zona yang kemudian diperbolehkan untuk dimanfaatkan masyarakat sekitar, yaitu zona tradisional menurut warga belum jelas. Ketidakjelasan tersebut kerap menimbulkan ketegangan. Kasus yang sering terjadi adalah di kawasan hutan yang berbatasan dengan Desa Ngadas (Malang), Desa Ranu Rani (Lumajang) dan Desa Argosari (Lumajang).[243]

Dalam konteks regulasi, kegiatan pemanfaatan dan pengambilan kayu yang dilakukan oleh masyarakat belum memiliki pengaturan yang tegas sehingga kerap menimbulkan ketegangan antara warga dengan

---

[242] Dyah Ayu Pitaloka (Rappler.com), "Pesona di Kaki Semeru yang Terancam Hilang," *Indonesia,* diakses pada 27 Desember 2019 dari https://www.rappler.com/indonesia/132024-pesona-di-kaki-semeru-yang-terancam-hilang

[243] Pemanfatan potensi hasil hutan oleh masyarakat di zona tradisional TNBTS selama ini masih berupa: (1) pemanfatan kayu bakar dan pakan ternak, seperti rumput dan hijauan lainnya; (2) pemanfaatan buah hutan seperti kemlandingan gunung, dan pemanfaatan jamur hutan, seperti jamur grigit, jamur pasang, jamur siung, jamur kuping dan jamur landak; (3) pemanfaatan tumbuhan obat, seperti ampet, tepung otot, purwaceng, pronojiwo, dan lain sebagainya; dan (4) pemanfaatan bambu, dan lainnya sebagainya.

pihak pengelola TNBTS. Terkait masalah ini, RGU dari LBH Pos Malang, yang aktif mengadvokasi hak-hak warga Tengger di kawasan TNBTS) mengatakan demikian:

> "Ada wilayah yang seketika dibatasi oleh pihak TNBTS, padahal sebelumnya warga bebas melakukan aktivitas di wilayah tersebut. Warga mengatakan, *lho* tanah ini kan tanah nenek moyang kami, tapi kenapa diklaim sama TNBTS. Ada beberapa wilayah yang tidak bisa dimasuki oleh warga di Ranupani."

Permasalahan penguasaan di kawasan TNBTS sejuah ini belum bisa diselesaikan secara tuntas. Gesekan kecil antara warga dan pengelola TNBTS kerap terjadi yang berpotensi menimbulkan konflik yang lebih besar apabila tidak ditangani. Padahal ancaman penguasaan lahan di sekitar TNBTS tidak hanya dari pemerintah namun oleh swasta. Sementara itu masyarakat adat Tengger memiliki ajaran tidak tertulis tentang tanah bahwa tanah tidak boleh dijual kepada orang di luar suku Tengger. Nilai luhur ini secara umum dilaksanakan warga Tengger. Saat ini tanah yang dimiliki oleh suku Tengger tetap dimiliki oleh mereka sehingga mereka dapat mengambil manfaat penuh atas tanah tersebut.

Meski demikian, praktik itu nyatanya juga tidak berjalan sesuai harapan. Sebagai contoh di Wonotoro, sebuah desa yang persis berada di sebelah Ngadisari, pengunjung Bromo akan sangat mudah menemukan sebuah resort yang ternyata tidak dimiliki oleh warga desa tersebut, yaitu Jiwa Jawa Resort. Resort ini sangat mencolok karena dari segi bagunan dan penataan jauh lebih elegan dan lebih mewah daripada penginapan yang diusahakan oleh penduduk setempat. Dengan sedikit usaha di mesin pencarian, diketahuilah bahwa pemilik penginapan tersebut adalah Sigit Purnomo, seorang banker yang dikenal juga sebagai penggagas Jazz Gunung.[244] Ini menunjukkan bahwa tradisi dapat memudar dan pariwisata yang mendatangkan beragam peluang usaha bagi warga Tengger dapat mengancam kepemilikan lahan mereka sendiri.

[244] Sigit Pramono (Kompas.com), "Bank, Fotografi, dan Jazz Gunug," *Travel,* diakses pada 20 Januari 2020 dari https://travel.kompas.com/read/2014/06/26/1747272/Sigit.Pramono.Bank.Fotografi.dan.Jazz.Gunung?page=all

Hak Ekonomi

Pariwisata TNBTS telah mendatangkan berkah bagi warga Tengger. Kunjungan wisatawan ke TNBTS yang meningkat tiap tahunnya telah mendorong munculnya berbagai peluang usaha. Kegiatan usaha yang dilakukan warga, termasuk warga Tengger meliputi penyediaan penginapan, pelayanan transportasi, porter, dan lain-lain. Namun demikian, pengakuan warga ini bagaimanapun perlu diperiksa dan apabila benar, tidak dapat menjadi acuan untuk seluruh desa-desa lain di kawasan TNBTS.

Reza Guritma Utama dari LBH Pos Malang yang bekerja di beberapa desa di kawasan TNBTS jalur Malang, memberikan keterangan sedikit berbeda dari apa yang dituturkan Supoyo. Menurutnya tidak semua angkutan wisata di TNBTS dimiliki oleh warga Tengger.

> "Penghasilan dari jeep dan kuda cukup membantu warga karena lahan pertanian di sana sendiri sudah terbatas. Masalahnya pengusahaan jeep dan kuda itu tidak semua dimiliki masyarakat Tengger sendiri. Banyak juga warga menyewa mobil kepada orang lain dengan setoran yang besar."

Hak Atas Lingkungan Yang Baik dan Sehat

Pariwisata TNBTS membuka peluang pendapatan baru bagi warga Tengger. Berkat pariwisata banyak orang Tengger memiliki usaha penginapan, menjadi porter, menyewakan kuda, juga mengelola jeep dan sepeda motor. Namun demikian, di balik itu potensi masalah baru juga muncul, yaitu kerusakan ekosistem dan simbol-simbol agama dan keyakinan di kawasan tersebut.

Kerusakan ekosistem di TNBTS salah satunya disebabkan oleh aktivitas wisatawan yang tidak mengindahkan peraturan. Beberapa di antaranya adalah kebiasaan membuang sampah sembarangan. Ranu Kumbolo, area yang biasa dijadikan perkemahan para pendaki Semeru dan jalur pendakian, menjadi langganan tempat sampah berserakan. Sampah juga kerap menumpuk di area Bromo, terutama setelah gelaran upacara adat yang menarik banyak wisatawan.

Sampah bukan satu-satunya ancaman yang dapat merusak ekosistem TNBTS. Kunjungan wisatawan yang melebihi daya dukung kawasan juga berkontribusi merusak ekosistem di sana. Salah satu

kawasan yang kerap mengalami kelebihan kapasitas adalah Penanjakan 1, tempat *view point* favorit wisatawan untuk melihat matahari terbit. Di tempat ini jumlah pengunjung dan kendaraan kerap melebihi kapasitas yang tersedia sehingga menimbulkan situasi *overtourism* dan kendaraan. Apabila masalah ini tidak segera diatasi kerusakan kawasan ini pasti terjadi.

Selain perlu memperhatikan daya dukung kawasan, pengelola juga perlu memperhatikan karakter dari alam di TNBTS sendiri. Kawasan TNBTS merupakan area rawan bencana, mulai dari tanah longsor, kebakaran, hingga erupsi. Kenyataan ini sayangnya tidak menjadi perhatian baik pemerintah yang merencanakan pengembangan wisata di TNBTS. FTJ, Direktur Eksekutif Walhi Jawa Timur mengingatkan alokasi anggaran yang masih minimal dalam penanganan bencana:[245]

> "Pemerintah lebih sibuk memikirkan bagaimana membangun infrastruktur dan berbagai fasilitas wisata. Sementara untuk mitigasi belum dipikirkan sama sekali. Dalam konteks nasional anggaran untuk mitigasi bencana saat ini hanya 0,01%. APBD lebih baik, 0,05%. Bagaimana bisa kita bayangkan membangun infrastruktur pariwisata di wilayah yang mempunyai risiko tinggi dan banyak sekali bencana dengan biaya yang kecil. Kita sedang mendorong kapasitas kebencanaan namun tidak ada dana untuk mitigasi dan kerangka untuk mengamankan orang yang ada di situ."
>
> Mitigasi yang dimaksud meliputi 3 (tiga) hal yaitu, kesiap siagaan bencana, pencegahan dan pengurangan bencana, serta soal pemberdayaan. Ketiganya hampir tidak pernah dibicarakan pemerintah ketika membahas rencana dan program meningkatkan pemasukan dari pariwisata.
>
> Ancaman kerusakan alam TNBTS oleh aktivitas wisata perlu mendapat perhatian lebih dari pemerintah. Kerusakan alam di TNBTS tidak hanya akan berdampak terhadap pariwisata. Namun juga berpotensi mengancam kehidupan masyarakat adat Tengger sendiri yang terikat dengan alam di mana mereka tinggal."

Dampak positif dan negatif dari pembangunan kawasan Bromo-Tengger-Semeru masyarakat Tengger disampaikan pula oleh GZ, DPD ASPPI Jawa Timur menyatakan:[246]

---

[245] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019)

[246] *Multi-Stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019).

"Ketika berbicara HAM tentunya berbicara manusia yaitu wisatawan dan penduduk sekitar. Masyarakat Tengger yang pertama kali terdampak, baik ekonomi, sosial, maupun budaya mereka. Suku tengger yang memiliki keunikan sejarah. Meskipun kita tidak bisa bilang Suku tengger adalah pemilik gunung karena gunung Bromo merupakan kekayaan negara, sumber alam beserta isinya dikuasai oleh negara. Jadi kita semua yang memiliki Gunung Bromo. Namun demikian, aktivitas wisata jangan sampai menyebabkan masyarakat semakin terpinggirkan. Undang-Undang Pariwisata menyatakan tujuan pariwisata untuk meningkatkan ekonomi, pelestarian alam, memajukan budaya. Kemudian pariwisata memiliki asas manfat dan keseimbangan. Bahkan menjunjung HAM dan pemberdayaan masyarakat menjadi prinsip pariwisata.

Usulan wisata kreatif dapat dikembangkan di kawasan Bromo, seperti di Lombok ada Desa Sasak, maka di Bromo perlu juga dikembangkan kampung Tengger untuk melestarikan budaya dan menjadi destinasi sekunder."

Dampak wisata terhadap HAM juga diingatkan oleh WH, Direktur LBH Surabaya, menyatakan pentingnya upaya untuk mengatasi permasalahan konservasi dan budaya masyarakat adat Tengger, termasuk lahan yang mereka miliki secara turun temurun:

"Tantangannya di Bromo karena daerah konservasi dan banyak nilai budaya di sana. Pembangunan pariwisata lagi-lagi masih terkait dengan strategi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam konteks ini, selalu ada yang dikorbankan karena harus ada pembebasan lahan. Konflik agrari sudah dapat dipastikan timbul sebagai dampak pariwisata. Konflik agraria di kawasan Bromo dapat dilacak sejak ditetapkan kawasan koservasi pada 1982.

Kemudian terkait masyarakat adat sempat disinggung bagaimana peran keterlibatan masyarakat adat. Lahan pertanian sangat banyak di situ dan kalau tidak salah ada 2 (dua) desa yang masuk daerah konservasi, yaitu di desa Ranupani dan Ngadas. Saya rasa masyarakat dari kedua desa ini juga harus dilibatkan. Contoh terkait dengan pembangunan hotel atau agen wisata apakah melibatkan masyarakat adat. Kemarin sempat saya mendengar ada sengketa lahan lagi di Ranupani yang sebagai area konservasi. Oleh karena itu penting bagaimana sebenarnya masyarakat adat dilibatkan dalam partisipasi dan tidak hanya dimanfaatkan terkait dengan adatnya saja.

Potensi konflik agraria yang ditangani LBH Surabaya, khususnya di Jawa Timur mencakup lahan seluas 7.144,27 hektar dengan 26 kasus yang tersebar di daerah sekitar Jawa Timur. Konflik agraria di sektor pertanian perkebunan dan kehutanan yang paling besar. Penyebab konflik karena diberikannya izin, konsesi-konsesi dan Hak Guna Bangunan dari pemerintah.

Konflik agraria terjadi karena ada kebijakan (regulasi) di tingkat pusat dan daerah yang kadang tumpang tindih karena keterlibatan Pemerintah Daerah

yang minimal dalam rencana pengembangan kawasan wisata. Selain itu, pelibatan masyarakat dalam pembangunan kawasan wisata menjadi penting agar masyarakat tahu zonasi yang bisa di tanam oleh masyarakat. Misalkan ada sebagian masyarakat yang menanam di hutan lindung yang dikriminalisasi, hal ini karena kurangnya pemerintah sosialisasi."

Selain isu konflik agraria, WH juga menyinggung isu hak atas air dan perlindungan terhadap kelompok perempuan yang terdampak karena massifnya pembangunan hotel di sekitar kawasan Bromo:[247]

"Advokasi LBH Surabaya di Malang menemukan bahwa hotel-hotel mengambil debit air yang sangat banyak sehinga timbul konflik air bagi area yang ada disekitar. Situasi ini memunculkan pertanyaan bagaimana peran pemerintah atas pemenuhan HAM dalam konteks pariwisata apabila pembangunan hotel tanpa kajian AMDAL sehingga mengurangi debit air. Maka setidaknya Pemerintah perlu hadir untuk menyelesaikan dan mengantisipasi berbagai pelanggaran HAM pada sektor pariwisata. Hal yang perlu diantisipasi oleh Pemerintah perlu ada perlindungan terhadap perempuan dari eksploitasi seksual yang berpotensi muncul seiring dengan peningkatan pembangunan pariwisata."

Sedangkan MI, dari Asosiasi Desa Wisata Indonesia (Asidewi), mempertanyakan kebijakan pemerintah yang berencana untuk meningkatkan jumlah wisatawan mengunjungi kawasan Bromo-Tengger-Semeru:[248]

"Terkait tolak ukur keberhasilan wisata dengan jumlah pengunjung wisatawan, maka perlu ditarik ke belakang lagi mengenai kawasan tersebut yang telah ditetapkan sebagai taman lindung nasional dan itu diatur dalam sistem zonasi. Jadi sebenarnya jika mengatakan taman nasional, maka perlu ada data berapakah jumlah daya dukung dan daya tampung kawasan. Apakah sudah ada kajian terkait berapa daya dukung dan daya tampung wisatawan yang sesuai dengan karakteristik kawasan taman lindung nasional. *Kedua,* dari pada membangun desa wisata lagi lebih baik dua desa pariwisata yang masih eksis di Gubuk klakak dan Ngadas dioptimalkan sehingga akan memiliki dampak ekonomi yang lebih baik bagi masyarakat."

Situasi *overtourism* terjadi juga menjadi sorotan para pengelola BB-TNBTS. Potensi dampak lingkungan akibat pengembangan *mass tourism* dinyatakan oleh AW yang menekankan bahwa:[249]

---

247 *Multi-Stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019).

248 *Ibid*.

249 *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019)

"Beberapa dampak dari meningkatnya aktivitas wisata yaitu terjadi *mass tourism* pada beberapa lokasi dengan adanya penumpukan pengunjung, dan wisatawan masih terpusat dalam satu tempat. TNBTS memang masih lemah dalam keamanan karena area pengawasannya yang besar sehingga masih kurang terjangkau. Selain itu, belum adanya pelayanan yang obtimal mengenai sarana prasarana. Semua jasa usaha wisata sesuai dengan zonasi sehingga tidak boleh diluar zonasi. Fokus kegiatan TNBTS yaitu peningkatan kapasitas organisasi dan petugas lapang. Kemudian penigkatan kerja konservasi. Terkait pemberdayaan masyarakat kita menyediakan ketrampilan sekitar wilayah Tengger."

FTJ, Direktur Eksekutif Walhi Jawa Timur kembali mengingatkan dampak lingkungan dan masyarakat adat apabila pembangunan kawasan Bromo-Tengger-Semeru menekankan pada pembangunan infrastruktur:[250]

"Pendekatan kawasan pariwisata masih berkutat dalam pengelolaan infrastruktur sehingga keberadaan masyarakat masih terabaikan. Ada konflik tenurial panjang yang terjadi di sana dan itu akibat ketimpangan struktural dan sejarah kepemilikan. Kawasan konservasi diberikan sejak 1982, namun perlu diingat bahwa ketetapan kawasan hutan sudah diberikan sejak era kolonial Belanda. Setelah kemerdekaan kawasan tersebut dinyatakan sebagai hutan negara, perlakuan ini diteruskan di era kemerdekaan dan diambil oleh Perhutani dan PTPN. Dari perspektif sejarah kepemilikan, struktur kebijakan agraria tidak berpihak kepada masyarakat, bahkan sampai sekarang.

Pembangunan infrasuktur massal yang mendorong pariwisata massal justru akan mengancam kelestraian TNBTS. Misal, Dinas Lingkungan dan Kehutanan, Provinsi Jawa Timur mencatat sampah plastik di Bromo sampah sebesar 57%. Pada 2019 detik.com mencatat sampah sebesar 3-4 ton dihasilkan dalam semalam di TNBTS. Padahal TNBTS mempunyai visi ekowisata yang menguatkan perekonomian. Poin penting dalam ekowisata menekankan skala kecil wisatawan, kualitas tinggi, dan harga tinggi. Ekowisata adalah lawan dari wisata massal. Dengan demikian kebijakan yang mendorong wisata massal karena yang dikejar jumlah pengunjung, maka tidak ada ekowisata sama sekali. Pendekatan ini jauh jauh bebeda dari visi yang sedang dicitakan TNBTS yang mengusung ekowisata untuk membangun pendidikan wisata dengan pemahaman konservasi."

[250] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019)

3.3.5. Perlawanan Masyarakat Adat Sigapiton: Kekuatan dari Ketidakberdayaan Perempuan Adat

Pembangunan The Nomadic Kaldera Toba Escape yang menjadi proyek BOPDT untuk mengembangkan potensi wisata Danau Toba justru memunculkan penolakan dan perlawanan perempuan adat Sigapiton. Sekitar 100 warga yang didampingi KSPPM menghadang dan memprotes alat berat yang menggilas tanah dan hutan mereka untuk dibangun infrastruktur jalan dari The Nomadic Kaldera Toba Escape menuju Batusilali sepanjang 1.900 meter dan lebar 18 meter.[251] Presiden Joko Widodo berharap pengembangan kawasan The Nomadic Kaldera Toba Escape akan memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat sekitar.[252]

Pembangunan kawasan tersebut berpijak dari asumsi bahwa pendapatan yang dihasilkan melalui pariwisata akan mewakili pertukaran nilai yang adil antara masyarakat adat dan non-masyarakat adat. Peningkatan kemandirian ekonomi akan disertai dengan tingkat penentuan nasib sendiri dan kebanggaan budaya yang lebih tinggi sehingga akan menghapus kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan sosial. Bahkan pariwisata (apabila dikelola dengan tepat) dipandang sebagai kegiatan berkelanjutan yang umumnya konsisten dengan nilai-nilai adat tentang kesucian tanah dan hubungan masyarakat dengan tanah ulayatnya.

Selain itu, dari perspektif ekonomi, masyarakat adat dipandang memiliki keunggulan kompetitif pariwisata berdasarkan keunikan budaya, keramahan, dan nilai tradisional tanah mereka. Partisipasi masyarakat adat dalam pariwisata juga didorong oleh keyakinan bahwa interaksi lintas budaya tersebut mendorong pemahaman antara masyarakat adat dan non-masyarakat adat. Pemahaman yang meningkat akan menghasilkan perubahan sikap dan perilaku yang pada gilirannya, mengarah pada hubungan yang lebih adil dan setara antara masyarakat adat dan non-masyarakat adat.

---

[251] Mei Leandha, "Ibu-ibu Aksi Buka Baju, Demo Soal Pegembangan Wisata Danau Toba," *Regional,* diakses pada 13 September 2020 dari https://medan.kompas.com/read/2019/09/13/08192701/ibu-ibu-aksi-buka-baju-demo-soal-pengembangan-wisata-danau-toba?page=all.

[252] Rachmawati (*ed,* Kompas.com), "Jokowi Ingin Kembangkan Kawasan "The Kaldera Toba," diperbaharui terakhir pada 30 Juli 2020, https://regional.kompas.com/read/2019/07/30/17001101/jokowi-ingin-kembangkan-kawasan-the-kaldera-toba-nomadic.

Pariwisata dapat direncanakan dan dikelola sehingga dapat menempatkan masyarakat adat dalam mempengaruhi sifat pertukaran ekonomi dan budaya. Berdasarkan sentralitas daya tarik budaya dan peningkatan kepemilikan adat, masyarakat adat dapat menegosiasikan keterlibatan mereka dalam pariwisata dari posisi yang kuat.[253] Namun demikian, pengembangan pariwisata menunjukkan bahwa industri ini didominasi oleh kepentingan Pemerintah melalui instrumen kelembagaan, seperti Badan Otorita untuk menerjemahkan politik pariwisata sehingga menegasikan kepentingan masyarakat adat, termasuk kelompok perempuan. Kasus perlawanan perempuan adat Sigapiton merupakan realita situasi dominasi pemerintah dalam melaksanakan politik dan agenda pembangunan.

Berkaitan hal tersebut, UNDP mengklasifikasikan masyarakat adat sebagai kelompok yang menduduki area tertentu sebelum penciptaan negara modern dan perbatasannya. Kelompok-kelompok ini juga biasanya terlihat berbeda dalam hal identitas dan institusi sosial dan budaya mereka dibandingkan dengan kelompok-kelompok dominan di masyarakat. Salah satu batasan dari definisi ini adalah bahwa budaya itu dinamis dan sementara definisi UNDP menekankan pada tradisi, harus juga diakui bahwa ada dimensi kontemporer yang terus berubah pada kelompok-kelompok ini yang tidak membatalkan status adat.[254]

Tom Hinch dan Richard Butler mendefinisikan pariwisata berbasis masyarakat adat (*indigenous tourism*) mengacu pada kegiatan pariwisata yang menempatkan masyarakat adat terlibat langsung melalui kontrol dan/atau dengan menjadikan budaya mereka sebagai inti dari daya tarik pariwisata. Hal ini dapat dimaknai bahwa kerap kali masyarakat adat tidak memiliki kontrol, padahal faktor kontrol adalah kunci dalam setiap diskusi pembangunan. Siapa pun yang memiliki kendali atau menjalankan kekuasaan pada umumnya menentukan faktor-faktor penting seperti skala, kecepatan, sifat, dan memang, hasil-

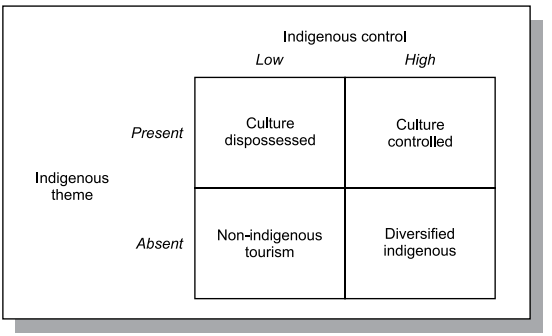
[253] Dasar pemikiran ekonomi berbasis Barat tetap menjadi motivasi utama untuk terlibat dalam bisnis pariwisata pribumi. Pada dasarnya, pariwisata dipandang sebagai cara untuk mengatasi banyak tantangan ekonomi, sosial dan budaya yang dihadapi masyarakat adat. Lihat, Tom Hinch and Richard Butler, *Introduction: Revisiting Common Ground,* dalam Richard Butler dan Tom Hinch, (*eds.*), *Tourism and Indigenous Peoples: Issues and Implications* (Oxford: Elsevier, 2007), hlm. 1-5

[254] *Ibid*.

hasil pembangunan. Demikian pula, dalam hal sentralitas objek wisata, sejauh yang menjadi daya tarik adalah manifestasi budaya asli itu juga merupakan indikator utama dari pariwisata masyarakat adat[255]

Tom Hinch dan Richard Butler mengilustrasikan dua dimensi utama ini melalui sebuah matriks. Sumbu horizontal mewakili rentang kendali yang dimiliki masyarakat adat atas aktivitas pariwisata yang diberikan. Di ujung kiri kontinum, kelompok-kelompok masyarakat adat tidak memiliki kontrol sama sekali, sementara pada akhirnya mereka memiliki kontrol total dalam hal kepemilikan dan kepentingan manajemen. Sumbu vertikal mewakili sejauh mana daya tarik wisata didasarkan pada budaya masyarakat adat. Perusahaan pariwisata yang dikendalikan oleh masyarakat adat dan yang menampilkan atraksi bertema adat jelas dalam ruang lingkup definisi pariwisata berbasis masyarakat adat (pariwisata yang dikendalikan budaya). Kegiatan pariwisata yang tidak dikendalikan oleh masyarakat adat atau tidak menampilkan tema adat bukan termasuk pariwisata berbasis masyarakat adat (*non-indigenous tourism*). Sementara itu, perusahaan pariwisata yang dikendalikan oleh kepentingan adat, namun tidak memiliki daya tarik utama yang didasarkan pada budaya asli berada pada bagian titik tengah antara dua ekstrem.[256] Diagram yang diinisiasi oleh Tom Hinch dan Richard Butler dapat dilihat melalui Gambar 3.21.[257]

Gambar 3.21. Matriks Kontrol Masyarakat Adat Terhadap Pariwisata Versi Hinch & Butler



Sumber: Tom Hinch dan Richard Butler (2017)

[255] *Ibid.*
[256] *Ibid.*, hlm. 5-6
[257] *Ibid.*

Pasca penetapan KSPN, permasalahan tanah dengan status wilayah kehutanan di daerah pariwisata juga menimbulkan konflik tanah dengan warga. Salah satunya yang menyebabkan aksi penolakan alat berat masuk ke desa hingga aksi perlawanan perempuan adat yang mendiami Desa Sigapiton dengan cara membuka baju untuk menghadang alat berat.[258] Situasi tersebut menunjukkan bahwa masyarakat adat belum memiliki kontrol maupun menjadikan adat mereka menjadi atraksi utama dalam pengembangan KSPN. Paradigma *mass tourism* dengan percepatan pembangunan infrastruktur justru memicu perlawanan perempuan adat di wilayah KSPN Danau Toba.

Aksi protes perempuan (ibu-ibu) masyarakat adat Sigapiton semestinya juga bagian dari gerakan sosial perempuan, seperti halnya Suara Ibu Peduli yang merupakan suatu gerakan politik dengan maksud membuka ruang keberanian perempuan untuk terlibat dalam perubahan politik.[259] Selain terdapat relasi antara masyarakat adat dan tanah secara umum, perempuan adat memiliki hubungan yang khas dengan tanah dan wilayahnya. Dalam kehidupan keseluruhan masyarakat adat, para perempuan masyarakat adat berperan penting dalam menjaga dan mewariskan sumber-sumber pengetahuan tradisional yang melekat pada diri mereka. Pengetahuan tersebut mencakup pengetahuan tentang obat-obatan tradisional, keragaman pangan lokal, beragam keterampilan tangan, upacara adat, dan prinsip-prinsip dalam kelola ekosistem sumber daya alam. Lebih dari itu, di beberapa masyarakat hukum adat di Indonesia, para perempuan adat justru tampil menjadi pemimpin dan/atau pelaku utama bagi perjuangan hak-hak masyarakat adat atas tanah, hutan, dan sumber daya alam. Perlawanan tersebut terjadi karena perampasan hak-hak masyarakat adat atas wilayahnya berakibat pada perubahan peran perempuan, tergerusnya pengetahuan tradisional, serta semakin terpinggirkannya peran perempuan dalam dimensi lain kehidupan keluarga dan masyarakat hukum adat.[260] Menurut Saut Sirait, seorang

---

[258] Kumparan News, "Aksi Telanjang Ibu-Ibu Tolak Kawasan Wisata DAnau Toba," *News*, diperbaharui pada 13 Desember 2019, https://kumparan.com/kumparannews/aksi-telanjang-ibu-ibu-tolak-pembangunan-kawasan-wisata-danau-toba-1rr6NT3DYh6/full

[259] Gadis Arivia, *Politik Representasi Suara Ibu Peduli,* (Peringatan 9 Tahun Reformasi, Plaza Gedung Nusantara II DPR RI, 2007), hlm. 6

[260] Tim Inkuiri Nasional Komnas HAM, *Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya Di Kawasan Hutan: Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016), hlm. 26-27.

pendeta HKBP yang juga dikenal luas sebagai pegiat demokrasi, menyatakan bahwa membuka baju untuk menentang ketidakadilan yang dirasakannya adalah bentuk perlawanan dari "ketidakberdayaan total". Perlawanan itu menentang pelibatan aparat keamanan yang dilakukan pihak BPODT yang telah melakukan pelanggaran hukum positif, etika, dan prinsip-prinsip kemanusiaan. Meminjam ungkapan Gustavo Guietirez, perlawanan tersebut merupakan the *power of the powerless oleh karena perempuan adat* Sigapiton adalah orang yang tidak berdaya, tidak memiliki kuasa dan kekuatan.[261] Dengan kata lain, masalah utama selain untuk memajukan hak-hak individu dan kolektif juga secara eksplisit menangani pelanggaran HAM yang secara spesifik gender dialami oleh perempuan adat.

Hak asasi perempuan adat dan pelanggarannya semestinya dipahami secara luas. Perempuan adat menghadapi pelanggaran hak-hak sipil dan politik ketika mereka dipinggirkan atau dikecualikan dari komunitas mereka dan ketika keanggotaan mereka ditolak. Perempuan adat menghadapi penyalahgunaan hak-hak ekonomi dan sosial. Mereka berada pada interseksionalitas rasisme, seksisme, kemiskinan, dan diskriminasi, yang mengarah pada kurangnya kesempatan kerja, dan akses ke perawatan kesehatan dan layanan sosial. Perempuan adat dihadapkan dengan pelanggaran integritas pribadi dan martabat manusia dalam bentuk kekerasan fisik dan seksual. Kegagalan untuk mengakui bahwa hak-hak perempuan adat dilanggar tidak hanya sebagai masyarakat adat namun juga karena identitas perempuan yang melekat pada mereka menyebabkan kegagalan dalam mempromosikan dan melindungi hak-hak masyarakat adat secara umum.[262]

Pelanggaran hak yang secara khusus dialami oleh perempuan adat berdasarkan hasil identifikasi inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, meliputi:[263]

---

[261] Tigor Munte (Tagar.id), "Kaum Ibu Buka Baju di Tobasa, ini Kata Saut Sirait," *Berita,* diperbaharui terakhir pada 15 September 2019, https://www.tagar.id/kaum-ibu-buka-baju-di-tobasa-ini-kata-saut-sirait

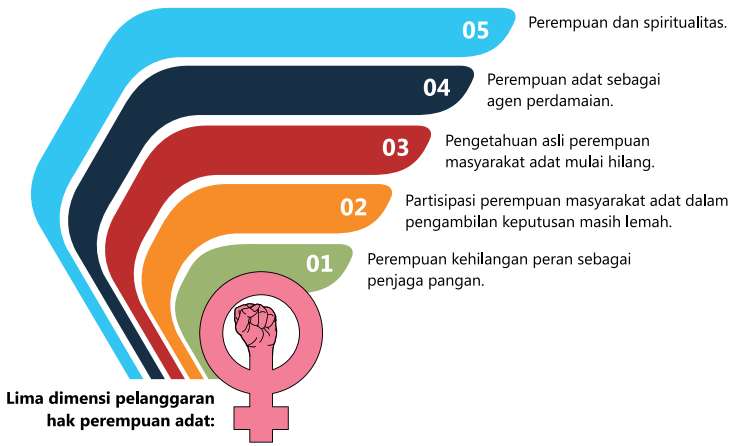
[262] Rauna Kuokkanen, *Self-Determination and Indigenous Women's Rights at the Intersection of International Human Rights*, (Human Rights Quarterly, 34, 2012), hlm. 249

[263] Arimbi Heroepoetri, Aflina Mustafainah, dan Saur Tumiur Situmorang, *Pelanggaran Hak Perempuan Adat dalam Pengelolaan Kehutanan* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016), hlm. 17-22.

1. Perempuan kehilangan peran sebagai penjaga pangan.
   Kebiasaan memungut merupakan kebiasaan khas perempuan sebagai salah satu cara untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarga dan untuk bertahan hidup. Namun demikian, kebiasaan ini belum dipandang sebagai hak, akibatnya tidak ada perlindungan sama sekali kepada para pemungut. Kemudian kebiasaan ini mudah disingkirkan, dianggap tidak penting, bahkan pemungut kerap mengalami kriminalisasi;
2. Partisipasi perempuan masyarakat adat dalam pengambilan keputusan masih lemah.
   Pengalaman perempuan adat tidak selalu masuk dalam kalkulasi perhitungan ganti rugi ketika masyarakat adat melakukan negosiasi ganti rugi dengan investor atau pemerintah. Perempuan juga tidak masuk dalam proses pengambilan keputusan di komunitasnya untuk mewakili kepentingannya. Ini menjadi penyebab utama pelemahan partisipasi perempuan. Dalam konsultasi publik pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan penentuan tapal batas, peralihan fungsi dan peralihan hak atas tanah dan atau hutan adat mereka yang berada di kawasan hutan, perempuan adat tidak dilibatkan sehingga kepentingan perempuan tidak terakomodasi dalam kebijakan;
3. Pengetahuan asli perempuan masyarakat adat mulai hilang.
   Kehilangan hutan mengakibatkan hilangnya tanaman yang berfungsi sebagai obat-obatan. Selain itu, perempuan adat juga kehilangan bahan ajar tentang adat, sehingga terputusnya rantai pengetahuan dan peradaban adat.
4. Perempuan adat sebagai agen perdamaian.
   Perempuan adat memiliki fungsi khas dalam menjaga silaturahmi antarwarga. Perempuan seringkali melakukan aksi konkret untuk merintis perdamaian dengan membawa hantaran kepada pihak-pihak yang bertikai. Kehilangan keanekaan hayati hutan, terutama hasil hutan nonkayu, mengakibatkan semakin lemahnya kerekatan sosial di antara masyarakat, karena tidak ada lagi hantaran yang bisa mereka bawa.

5. Perempuan dan spiritualitas.
   Perempuan adat memiliki peran penting dalam proses ritual menjalankan keyakinan masyarakat adat tersebut, dari mulai mengidentifikasi dan mengumpulkan tumbuh-tumbuhan khusus untuk persiapan ritual, sampai kehadirannya dalam upacara tersebut.

Gambar 3.22 Lima Dimensi Pelanggaran Hak Perempuan Adat



Sumber: Hasil Olahan Peneliti berdasarkan Komnas HAM (2016)

Kelima dimensi ini dapat diletakkan sebagai bagian dari pengetahuan masyarakat adat (*indigenous knowledge*). Terkait itu Caroline F. Butler dan Charles R. Menzies (mengutip F. Berkes) mendefinisikan pengetahuan masyarakat adat sebagai pengetahuan lokal (*local knowledge*) yang dipegang oleh masyarakat adat dengan pengetahuan ekologi tradisional (*traditional ecological knowledge*). Itu semua adalah bagian dari ekologis pengetahuan praktis sumber daya berbasis lahan dan kepercayaan mengenai interaksi manusia dengan ekosistem. Pengetahuan ekologi tradisional sering ditandai sebagai kualitatif, holistik, lisan, intuitif, praktis, dan siklus, sedangkan sains (pengetahuan) Barat digambarkan sebagai kuantitatif, reduksionis, tekstual, analitis, teoretis, dan linier. Pengetahuan ekologis tradisional selalu tertanam dalam konteks budaya dan ekologi tertentu. Oleh

karena itu, pengetahuan ini merupakan cara hidup yang didasarkan pada pengalaman dan kosmologi masyarakat adat, maka dalam konteks perencanaan dan pengembangan pariwisata perlu keterlibatan masyarakat adat,[264] khususnya perempuan adat, karena mereka yang memiliki peran spesifik yang berbeda dengan laki-laki.

Apabila ditelusuri, konflik perebutan lahan yang berdampak pada kehidupan perempuan adat Sigapiton, baik sebagai individu maupun kolektif, disebabkan karena tidak adanya informasi yang lengkap mengenai status tanah. Selain itu, perempuan adat Sigapiton dengan perannya yang khas dalam mempertahankan keberadaan masyarakat adat justru tidak dilibatkan dalam pengambilan kebijakan pengembangan KSPN. Dalam kasus Sigapiton, mengacu pada sejarah, tanah di Desa Sigapiton dikuasai oleh 'Raja Naopat' yang menjadi 4 (empat) nenek moyang dari 4 (empat) marga Raja yang diakui sejak dulu, yakni: (1) Marga Manurung; (2) Marga Sirait; (3) Marga Butar-Butar; dan (4) Marga Nadapdap. Nenek moyang keempat marga tersebut berasal dari Desa Sibisa. Keempat dari nenek moyang memiliki keturunan dan menantu diantaranya Marga Manik yang merupakan *hela* (menantu) dari Oppu Pea Holbung. Marga Situmorang *hela* dari Oppu Manabea Nadapdap, Marga Sitinjak *Hela* dari Oppu Mardimpan Butar-Butar, marga Sidabalok *hela* dari Oppu Joga Manurung. Keempat hela tersebut merupakan Hela Ibus atau Nahinela. Raja Bius Desa Sigapiton mempunyai 8 generasi hingga saat ini.

Adapun keempat marga tersebut memiliki lokasi persawahan masing-masing yang disebut *golat*. Nama-nama *golat* tersebut adalah: (1) *Golat Ganjang* milik Nadapdap, (2) *Golat Butar* milik Marga Butarbutar; (3) *Golat Sibuntuon* milik Marga Manurung: (4) *Golat Sosor Baringin* milik Marga Sirait. Keempat marga ini menguasai *golat* masing-masing sampai sekarang. Adapun mata pencaharian masyarakat Desa Sigapiton pada umumnya adalah bercocok tanam padi sawah dan palawija.

Pada tahun 1957, Bius Butar-Butar menyerahkan tanah Talpe Sileangleang kepada Dinas Kehutanan untuk dijadikan reboisasi

[264] Caroline F. Butler dan Charles R. Menzies, "Traditional Ecological Knowledge and Indigenous Tourism," dalam Richard Butler dan Tom Hinch, (eds.), *Tourism and Indigenous Peoples: Issues and Implications* (Oxford: Elsevier, 2007), hlm. 17-18.

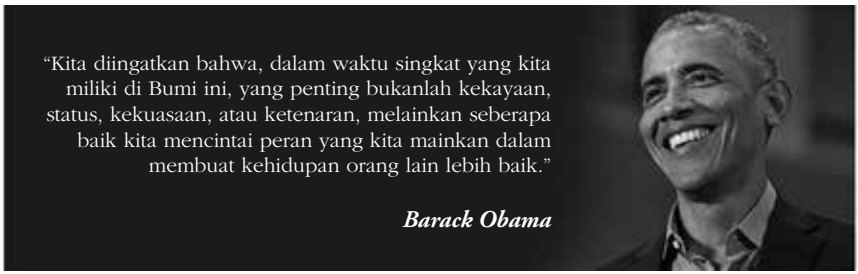
(penghijauan) dan menanami pinus. Namun setelah kehadiran Perpres No. 49 Tahun 2016 mengenai pembentukan Badan Otorita Danau Toba ditetapkan bahwa lokasi Talpe Sileang-leang akan menjadi tempat Pengembangan Pariwisata. Masyarakat adat Marga Butar-Butar menuntut kembali tanah dikembalikan kepada masyarakat adat sesuai dengan Perjanjian Tahun 1957. Berdasarkan perjanjian tanah yang telah diserahkan hanya diperuntukan untuk program penghijauan. Pada awal tahun 2017, masyarakat mendengar informasi bahwa sebagian wilayah adat mereka masuk ke dalam Kawasan Hutan Negara dan sebagian telah masuk dalam SK 576/MenHut-II/2014. Masyarakat kemudian mempertanyakan kepada Kantor Kehutanan tentang status wilayah adat mereka, Namun menurut Kehutanan, wilayah adat Sigapiton hanya seluas 81 hektar yang terdiri dari sawah dan pemukiman. Sedangkan perladangan dan *tombak* merupakan kawasan Hutan Negara. Masyarakat adat menolak terhadap penetapan status tanah ini.

Pada Februari 2018 masyarakat mempertanyakan mengenai status kawasan hutan negara kepada Kepala Desa Sigapiton. Berdasarkan informasi yang diterima warga, Kepala Desa sudah menandatangani batas wilayah adat dengan kawasan hutan negara, hanya saja, alasan yang diberikan kepala Desa, saat itu dirinya hanya menandatangani kertas kosong dan tidak mengetahui sama sekali bahwa akan digunakan sebagai persetujuan penetapan batas Kawasan Hutan.[265] Pada Agustus 2018, perwakilan masyarakat adat Bius Raja Paropat mengundang sejumlah pimpinan lembaga dan kementerian negara yang berkaitan dengan wilayah kehutanan dan BOPDT untuk menjelaskan dan mengklarifikasi mengenai status tanah masyarakat adat yang bukan kawasan Hutan Negara, yang tanpa sepengetahuan warga berubah dari 920 hektar luas wilayah masyarakat adat Sigapiton, dan di-*overlay* hanya menjadi 81 hektar. Warga Sigapiton saat ini menuntut dikeluarkannya tanah mereka dari status wilayah hutan negara.

[265] Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarkat, "Profil Kasus Masyarakat Adat Sigapiton" dalam*Laporan Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarkat (KSPPM)*, dipublikasikan di Sigapiton, 20 Maret 2018.

B A B 4

Politik Pariwisata Destinasi Bali Baru, Mimikri Tatanan Global Pariwisata, dan Implikasi terhadap Kehidupan, Kemanusiaan, dan Keberlanjutan Ekologi: Apakah Ada Pendekatan Politik Pariwisata Alternatif?



4.1. MEMAKNAI KEWAJIBAN NEGARA DALAM MELINDUNGI HAK ASASI MANUSIA DALAM POLITIK PARIWISATA: PENGUATAN PERAN NEGARA MELALUI KEBIJAKAN

4.1.1. Ikatan Globalisasi dan Pariwisata

Implikasi dari pemasaran pariwisata yang didorong oleh globalisasi kapital telah menghegemoni wacana pariwisata pada aspek komersial dan bisnis industri pariwisata. Pendekatan ini telah meminggirkan perspektif pariwisata yang lebih luas sebagai kekuatan sosial yang dapat mengadvokasi penggunaan pariwisata untuk kesejahteraan publik, pembangunan yang adil dan pemenuhan manusia. Hal ini ditandai dengan sistem korporatisasi pariwisata yang didorong oleh interaksi antara kapitalis transnasional, praktik transnasional, dan ideologi budaya konsumerisme. Sistem interaksi tersebut ditopang oleh struktur lembaga yang bekerja untuk mengamankan hegemoni sistem kapitalis yang direpresentasikan melalui lembaga-lembaga seperti, UNWTO

dan WTTC guna mengamankan GATS demi kepentingan korporasi transnasional.[1]

Pada dasarnya globalisasi adalah konsep yang berupaya merangkum proses operasional pada skala global. Proses tersebut mengacu pada jaringan koneksi yang semakin ketat yang melintasi batas-batas nasional dan mengintegrasikan komunitas dalam suatu kombinasi ruang-waktu yang baru. Globalisasi menghasilkan perasaan bahwa dunia merupakan satu kesatuan yang saling terkait dan saling bergantung, dunia yang menyusut sehingga perbedaan lokal terus terkikis dan digolongkan dalam massa homogen atau tatanan sosial tunggal. Anthony Giddens menyatakan bahwa kehidupan manusia semakin dipengaruhi oleh kegiatan dan peristiwa yang terjadi jauh dari konteks sosial tempat seorang individu menjalankan kegiatan sehari-hari.[2] Lebih jauh, Anthony Giddens menyatakan:[3]

> "Globalisasi dapat ... didefinisikan sebagai intensifikasi hubungan sosial di seluruh dunia yang menghubungkan daerah yang jauh sedemikian rupa sehingga kejadian lokal dibentuk oleh peristiwa yang terjadi bermil-mil jauhnya dan sebaliknya."

Selanjutnya, B. Freya Higgins-Desbiolles membagi globalisasi dalam 3 (tiga) arena atau aspek yang terbagi menjadi globalisasi ekonomi, globaliasi politik, dan globalisasi budaya yang bersifat kompleks membentuk tatanan global kontemporer[4]. Pembagian tersebut terangkum dalam tabel 4.1:[5]

---

1 B. Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.*, hlm. 380.

2 Martin Mowforth dan Ian Munt, *op.cit.*, hlm. 13.

3 Transformasi yang relevan dalam globalisasi meliputi: teknologi komunikasi seperti internet dan telepon satelit yang menempatkan daerah yang jauh dalam jangkauan kontak yang bersifat instan; teknologi transportasi seperti jumbo jet yang memfasilitasi wisatawan penjelajah dunia dan pelaku bisnis; sistem keuangan memungkinkan perdagangan global 24 jam sehingga modal dan pasar saham bergerak secara instan, dan dampak ekologis dari relevansi global termasuk pemanasan global dan penipisan lapisan ozon. Lihat, B. Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.*, hlm. 75.

4 Globalisasi saat ini memiliki aplikasi yang lebih luas daripada atribut ekonominya. Lihat, *ibid*, hlm. 76-77.

5 Lihat *ibid*, hlm. 76-81.

Tabel 4.1.Tiga Arena Globalisasi Menurut Higgins-Desbiolles

Jenis Arena Globalisasi	Deskripsi
Globalisasi Ekonomi	Salah satu perspektif paling luas tentang globalisasi adalah fokus pada integrasi ekonomi global. Tautan ekonomi begitu kuat sehingga kadang-kadang istilah kapitalisme global digunakan secara bergantian untuk istilah globalisasi dan sebaliknya.[6]
Globalisasi politik	Berdasarkan analisis politik, salah satu kekhawatiran utama adalah peran negara-bangsa yang dirasakan cenderung kian surut dalam dunia yang mengglobal karena kekuatan negara bangsa ditantang dalam pengelolaan ekonominya. Ketika perdagangan global meluas, perusahaan-perusahaan transnasional beroperasi tanpa batasan, modal bergerak tanpa batas dan lembaga multilateral seperti WTO mengatur kegiatan ekonomi makro. Sejalan dengan itu, kekuasaan, tugas, dan peran negara-bangsa dalam komunitas global menjadi berkurang dan dibatasi.[7]
Globalisasi budaya	Arena budaya adalah salah satu yang paling penting dalam analisis globalisasi. Perubahan dalam hubungan temporal dan spasial antara bangsa dan masyarakat berdampak pada budaya yang berkembang secara organik dalam konteks lokal dan nasional. Seiring dengan situasi ini muncul homogenisasi budaya yang mengacu pada kecenderungan meluruhnya perbedaan budaya di bawah pengaruh globalisasi sehingga lebih serupa. Kekhawatiran utama globalisasi budaya berkaitan dengan hilangnya keanekaragaman budaya dan terbentuknya monokultur, baik melalui dominasi budaya maupun pencampuran budaya. Homogenisasi budaya sebagian besar muncul dari perubahan nyata yang terjadi di seluruh dunia ketika orang bergabung dengan ekonomi pasar dan mengadopsi konsumerisme yang telah mengubah gaya hidup masyarakat.

Sumber: Higgins-Desbiolles (2006)

[6] Kenichi Ohmae berpendapat bahwa globalisasi mengakibatkan tidak relevannya negara dan pertumbuhan kekuatan regional karena globalisasi telah menciptakan dunia tanpa batas yang ditandai oleh 4 (empat) aliran, yaitu investasi, industri, informasi dan individu. Lihat, *ibid.*

[7] Berbagai faktor lain semakin memperjelas bahwa politik tidak lagi terbatas dalam batas-batas negara teritorial. Hal ini termasuk pengembangan organisasi pemerintah internasional seperti PBB dan organisasi non-pemerintah internasional; pengembangan hukum internasional melalui perjanjian dan konvensi; perkembangan otoritas internasional di atas kekuasaan negara-negara; dan perluasan gerakan sosial baru. Berbagai faktor ini telah mengarah pada pembentukan masyarakat sipil internasional. Lihat, *ibid.*

Leslie Sklair menginisiasi permodelan globalisasi yang lebih holistik dan komprehensif dengan berfokus pada praktik transnasional (*transnational practices*) yang mencakup bidang ekonomi, politik dan budaya-ideologis. Praktik transnasional ini mendasari proses transendensi batas-batas nasional karena negara-negara menjadi lebih terikat bersama; menempati ruang fisik globalisasi; hadir bersamaan dengan operasi perusahaan transnasional; anggota kelas kapitalis transnasional (*transnational capitalist class*)[8] bertemu dan bergaul; dan budaya-ideologi konsumerisme berlangsung. Lebih jauh praktik transnasional ini meliputi 5 (lima) aspek, yaitu (1) berbagi kepentingan ekonomi global dan lokal; (2) mencari kontrol ekonomi di tempat kerja, kontrol politik di semua tingkatan, dan kontrol ideologis-budaya dalam kehidupan sehari-hari; (3) memegang perspektif global, bukan lokal, tentang berbagai masalah; (4) terdiri dari orang-orang dari banyak negara yang semuanya diidentifikasi sebagai warga dunia; dan (5) berbagi gaya hidup serupa yang didasarkan pada konsumsi.[9]

Dampak liberalisasi jasa pariwisata harus dilihat dalam konteks proses liberalisasi yang lebih luas. Oleh karena pariwisata sedang mengalami liberalisasi, maka sektor-sektor yang saling terkait pariwisata seperti pertanian, jasa keuangan, investasi, konstruksi, komunikasi, transportasi dan penerbangan juga mengalami situasi yang sama.[10] Dalam hal ekspor, daya tarik wisata hanyalah komoditas lain yang tertanam dalam jaringan yang menyebar ke luar negeri. Wisatawan dalam kaitan ini digambarkan sebagai orang dengan waktu luang sementara yang secara sukarela mengunjungi tempat yang jauh dari rumah untuk tujuan mengalami perubahan. Hal ini mengandaikan bahwa wisatawan memiliki waktu luang, pendapatan bebas dan sanksi lokal positif, semua karakter yang menjadi ciri gaya hidup ideal pada masyarakat industri Barat.[11] Dalam konteks ini, pariwisata merupakan fenomena ideologis dan sekaligus instrumen untuk menyebarkan ideologi pasar

---

8 Menurut Sklair, kelas kapitalis transnasional terdiri dari 4 (empat) fraksi, yaitu: (1) fraksi perusahaan yang terdiri dari eksekutif korporasi transnasional dan afiliasi lokal mereka; (2) fraksi negara yang terdiri dari negara yang mengglobal dan politisi dan birokrat antar negara; (3) fraksi teknis termasuk profesional yang mengglobal; dan (4), fraksi konsumeris yang terdiri dari pengusaha dan media yang mengglobal. Lihat, *ibid*., hlm. 93

9 *Ibid*., hlm. 94.

10 *Ibid*., hlm. 125.

11 Donald V.L. Macleod *op.cit*., hlm. 6.

dan konsumerisme untuk memajukan globalisasi kapitalis. Hubungan simbiosis yang telah terbentuk antara korporatisasi pariwisata dan globalisasi kapital menjadi salah satu karakteristik penentu era ini.[12]

E. Cohen menyatakan bahwa pariwisata membantu menciptakan sistem transportasi global modern, yang melaluinya tujuan-tujuan terpencil menjadi mudah dan cepat diakses, dan juga berkontribusi terhadap pembangunan seperti bandara, hotel, dan resor. Pemerintah semakin menyederhanakan prosedur formal untuk memfasilitasi pemrosesan meningkatnya jumlah wisatawan. Sementara itu, globalisasi sektor pariwisata juga menyebabkan fragmentasi sistem produksi pariwisata dan transnasionalisasi struktur kepemilikan, pengaturan pemasaran, alih daya layanan dan transmisi pengetahuan.[13] Dari perspektif ekonomi, globalisasi dimanifestasikan dalam perdagangan internasional, keuangan internasional, dan mobilitas manusia. Ketiga domain tersebut sangat melekat dalam kegiatan pariwisata. Sementara pariwisata dipandang sebagai aspek utama dalam proses globalisasi, globalisasi telah memberikan dorongan signifikan terhadap pertumbuhan pariwisata global.[14]

Menurut pandangan Donald V.L. Macleod pengaruh pariwisata yang lebih luas memiliki dampak terhadap identitas budaya (*cultural identity*) masyarakat. Hal tersebut disebabkan oleh karena pariwisata mengubah basis ekonomi tradisonal mereka, seperti pertanian, nelayan, menjadi industri pariwisata yang berbasis pada layanan.[15] Triarchi Ei dan Karamanis K. mengidentifikasi 4 (empat) fenomena pengaruh utama yang menyebabkan perlunya pendekatan yang berbeda dalam pariwisata; (1) masalah ekonomi yang mengacu pada kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak menyelesaikan masalah kemiskinan; (2) masalah lingkungan yang merujuk pada pengaruh pariwisata

---

12 B. Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.*, hlm. 124.

13 Haiyan Song, Gang Li, dan Zheng Cao, *Tourism and Economic Globalization: An Emerging Research Agenda,* (Journal of Travel Research, tanpa tahun), hlm. 3

14 *Ibid*, hlm. 2. Dana Moneter Internasional (IMF) menyatakan bahwa globalisasi melibatkan saling keterkaitan dunia yang berkembang, tercermin dalam arus informasi, teknologi, modal yang diperluas, barang, jasa, dan orang-orang. Globalisasi menggambarkan suatu proses integrasi ekonomi, masyarakat dan budaya nasional dan regional melalui jaringan global perdagangan, komunikasi, imigrasi dan transportasi. Lihat, Larry Dwyer, *Globalization of Tourism: Drivers and Outcomes,* (Tourism Recreation Research, 2015), hlm. 1.

15 Donald V.L. Macleod, *op.cit.*, hlm. 156.

massal terhadap lingkungan; (3) masalah politik yang mencerminkan perubahan ekonomi politik industri pariwisata internasional yang justru melanggengkan ketidaksetaraan historis antara Dunia Pertama dan Dunia Ketiga; dan (4) masalah sosial termasuk pasar perjalanan sebagai manifestasi budaya baru postmodern.[16]

Sementara itu, Freya Higgins-Desbiolles mengutip Leslie Sklair yang menyatakan bahwa globalisasi kapital menghasilkan penciptaan 2 (dua) krisis. Krisis *pertama* adalah polarisasi kelas yang terjadi antara dan di dalam negara. Krisis ini termanifestasi melalui kesenjangan yang meningkat antara yang kaya dan yang miskin. Krisis ini terjadi akibat dari perampasan sumber daya melalui mekanisme sistem kapitalis yang memberikan keuntungan bagi segelitir elit minoritas. Di sisi yang lain, sebagian besar masyarakat terhalang untuk mengakses layanan sosial dasar karena perampasan sumber daya tersebut. Lebih lanjut, krisis *kedua* adalah krisis ekologi. Krisis ini akibat penggunaan sumber daya yang berlebih untuk memenuhi selera yang tak terpuaskan atas nama pertumbuhan dan menghasilkan limbah dan polusi dalam proses produksinya.[17] Fenomena ini tidak terlepas dari pengaruh globalisasi tehadap negara-negara untuk mengubah pendekatan mereka terhadap kebijakan publik pariwisata secara dramatis. Banyak pemerintah bereaksi terhadap perubahan yang disebabkan oleh peristiwa dengan mengadopsi strategi promosi dan keuangan baru untuk menarik kembali wisatawan, atau mengubah pendekatan mereka dalam pembuatan kebijakan.[18]

4.1.2. Politik Pariwisata Global

Politik berkaitan dengan infrastruktur ideologis globalisasi yang mengacu pada dominasi ideologi neoliberal di seluruh dunia melalui kebijakan liberalisasi, deregulasi dan privatisasi. Pemerintah berperan dalam menetapkan kondisi dan kebijakan politik nasional yang diperlukan dan didukung oleh konfigurasi domestik dan transnasional yang kuat.[19] Menurut Larry Dwyer, terdapat 5 (lima) jenis pendorong

---

16 Triarchi Ei dan Karamanis K., *The Evolution of Alternative Forms of Tourism: A Theoretical Background,* (Business & Entrepreneurship Journal, Vol. 6, No. 1, 2017), hlm. 40.

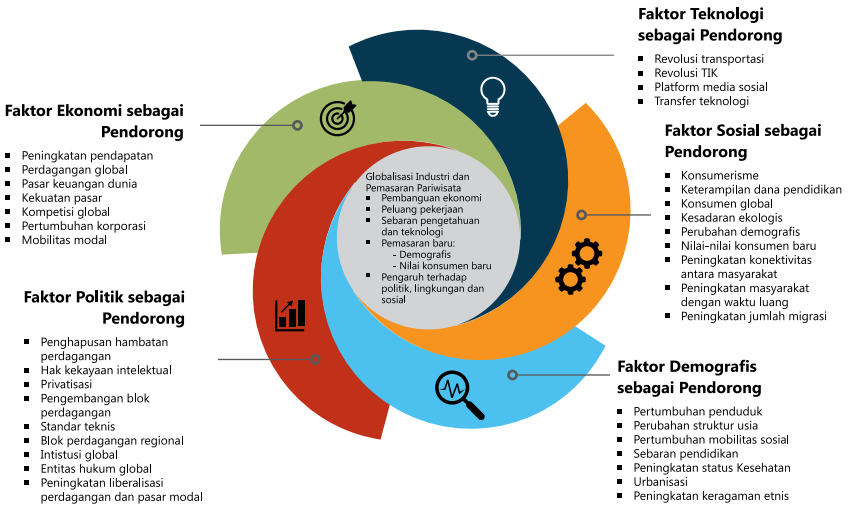
17 B. Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit*., hlm. 103-104.

18 William Revill Kerr, *Tourism Public Policy, and The Strategic Management of Failure* (Oxford: Elsevier Ltd., 2003), hlm. 47-48.

19 Haiyan Song, Gang Li, dan Zheng Cao, *op.cit*., hlm. 4

(*driver*) globalisasi yang mempengaruhi pariwisata seperti terlihat melalui Gambar 4.1:[20]

Gambar 4.1. Diagram Lima Faktor Penggerak Pariwisata Global



Sumber: Hasil Olahan Peneliti berdasarkan Larry Dwyer (2015)

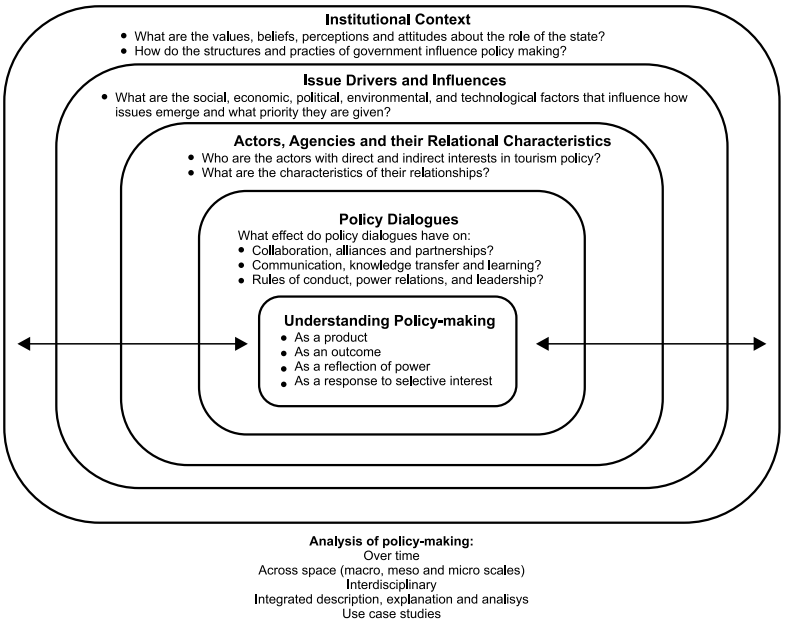
Lebih lanjut, kompleksitas kebijakan pariwisata digambarkan oleh John M. Jenkins dan C. Michael Hall sebagai proses perencanaan dan pembuatan kebijakan yang membutuhkan pemahaman tentang konteks kelembagaan; masalah pendorong dan pengaruh yang mendorong isu ke dalam agenda politik; berbagai aktor dan lembaga yang terlibat langsung dan tidak langsung dalam pariwisata; dan karakteristik dialog kebijakan. Selain itu, peristiwa dan keadaan berubah seiring waktu, sehingga pengaruh keputusan dan tindakan historis juga harus dipertimbangkan. Gambar 4.2 menjelaskan bagaimana proses perencanaan dan pembuatan kebijakan pariwisata.[21]

---

[20] Larry Dwyer, *op.cit*., hlm. 3

[21] Dianne Dredge dan John Jenkins, *New Spaces of Tourism Planning and Policy*, dalam Dianne Dredge and John Jenkins (eds.), *Stories of Practice: Tourism Policy and Planning,* (Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2011), hlm. 9

Gambar 4.2. Diagram Proses Perencanaan Kebijakan Pariwisata



Sumber: Dianne Dredge dan John Jenkins (2011)

Berdasarkan keterangan tentang proses perencanaan dan pembuatan kebijakan pariwisata, maka kebijakan (politik) pariwisata yang ditetapkan oleh suatu negara bergantung pada strategi pembangunan yang dipilih dalam pengembangan pariwisata. Namun demikian, pilihan kebijakan (politik) pariwisata tidak terlepas globalisasi karena pariwisata sendiri merupakan bagian dari globalisasi dan sekaligus pendorong globalisasi itu sendiri.

4.1.3. Pariwisata dan Pembangunan

Pembangunan adalah konsep multidimensi yang kompleks yang tidak hanya mencakup pertumbuhan ekonomi dan indikator sosial tradisional (klasik) seperti perawatan kesehatan, pendidikan dan perumahan, tetapi yang juga berusaha untuk mengkonfirmasi integritas politik dan budaya dan kebebasan semua individu dalam masyarakat. Dengan kata lain, pembangunan pada dasarnya, adalah perubahan yang berkesinambungan dan positif dalam dimensi

ekonomi, sosial, politik dan budaya dari kondisi manusia dengan dipandu oleh prinsip kebebasan memilih dan dibatasi oleh kapasitas lingkungan untuk mempertahankan perubahan tersebut.[22] Menurut UNDP pembangunan manusia (*human development*)[23] memiliki 3 (tiga) komponen, meliputi:[24]

1. kesejahteraan (*well-being*), yaitu dengan memperluas kebebasan yang sesungguhnya sehingga setiap orang dapat berkembang dengan baik;
2. pemberdayaan dan keagenan (*empowerment and agency*), yaitu dengan mendukung setiap orang dan kelompok untuk bertindak guna mendapatkan capaian (*outcome*) pembangunan yang lebih substantial;
3. keadilan (*justice*), yaitu dengan memperluas keadilan (*equity*), mempertahankan capaian pembangunan dari waktu ke waktu, menghormati HAM dan tujuan masyarakat lainnya.

Terdapat paling tidak 7 (tujuh) paradigma pembangunan utama (beserta komponennya) yang secara kronologi telah berevolusi sejak akhir Perang Dunia II. Dalam Tabel 4.2 terangkum kronologi paradigma pembangunan pariwisata yang dapat dijadikan rujukan untuk memeriksa pilihan paradigma pembangunan pariwisata suatu negara.[25]

---

[22] Richard Sharpley, *op.cit*., hlm. 22.

[23] Definisi terbaru pembangunan manusia UNDP dalam Laporan pada 2010 menyatakan bahwa: pembangunan manusia sebagai perluasan kebebasan orang untuk hidup panjang, sehat dan hidup secara kreatif; untuk memajukan tujuan lain, mereka memiliki alasan untuk menghargai; dan untuk terlibat aktif dalam membentuk pembangunan secara adil dan berkelanjutan di planet yang sama secara bersama. Orang-orang adalah penerima manfaat dan pendorong pembangunan manusia, sebagai individu dan dalam kelompok. Lihat, *ibid*.

[24] *Ibid*, hlm. 22-23.

[25] David J. Telfer, "The Evolution of Development Theory and Tourism," dalam Richard Sharpley dan David J. Telfer, (*ed.*), *Tourism and Development Concepts and Issues,* (Bristol: Channel View Publications, 2015), hlm. 36-37.

Tabel 4.2. Kronologis Paradigma Pembangunan Pariwisata

Periode	Paradigma Pembangunan	Pendekatan atau model teoritis yang dipilih	Konsep atau Strategi Utama
1950-an-1960-an	Modernisasi	Tahapan	Masyarakat melewati tahap pembangunan yang sama seperti negara-negara Barat
		Difusi (pembauran)	Sebaran dorongan pertumbuhan dari daerah maju; kutub pertumbuhan; pengaruh *trickle down*; keterlibatan negara; pembangunan ekonomi regional
1950-an-1960-an	Ketergantungan	Neo-kolonialisme	Negara belum berkembang (*Under-development*) disebabkan oleh eksploitasi oleh negara-negara maju; Pengaruh budaya Barat
		Dualisme	Kemiskinan berfungsi untuk pertumbuhan ekonomi global; kaya dan miskin - antara negara dan di dalam negara, ketidaksetaraan regional
		Strukturalisme	Pasar domestik; substitusi impor; reformasi sosial; proteksionisme; keterlibatan negara
Pertengahan 1970-an-1980-an	Ekonomi neoliberalisme	Kebebasan pasar	Ekonomi makro sisi penawaran; pasar kompetitif bebas; privatisasi, globalisasi; Konsensus Washington
		Penyesuaian struktural	Fokus pada kekuatan pasar dan ekspor yang kompetitif
		Satu dunia	Sistem keuangan dunia baru; deregulasi dan internasionalisasi produksi
1970-an-awal 1980-an	Pembangunan alternatif	Kebutuhan dasar	Prioritas pada pangan, perumahan, air, kesehatan dan pendidikan

Periode	Paradigma Pembangunan	Pendekatan atau model teoritis yang dipilih	Konsep atau Strategi Utama
1970-an-awal 1980-an	Pembangunan alternatif	Akar rumput	Pembangunan yang berpusat pada orang; kontrol lokal terhadap pengambilan keputusan; Pemberdayaan; organisasi nonpemerintah (LSM)
		Gender	Perempuan dalam pembangunan; hubungan gender; Pemberdayaan
		Pembangunan berkelanjutan	Manajemen lingkungan; memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kebutuhan masa depan
Akhir 1980-an-awal 1990-an	Kebuntuan dan pasca-pembangunan	Pasca-pembangunan	Penolakan terhadap pembangunan; kritik postmodern secara metanaratif terhadap wacana pembangunan; cara berpikir pluralistik; nilai pengetahuan dan solusi lokal
1990-an-2000-an	Pembangunan manusia	Pembangunan manusia	Pembangunan manusia; HAM; pertumbuhan pro-rakyat miskin; tata kelola pemerintahan; demokrasi; pembatalan hutang; resolusi konflik; pembangunan sebagai kebebasan; Laporan Pembangunan Manusia; indeks pembangunan manusia
		Teori pembangunan negara	Pembangunan yang dipimpin oleh negara
		Masyarakat sipil dan modal sosial	Koneksi warga dan negara
		Gerakan sosial transnasional	Pecinta lingkungan; masyarakat adat; feminis; perdamaian; dll.
		Studi budaya	Berbagai pandangan dunia ditampung

Periode	Paradigma Pembangunan	Pendekatan atau model teoritis yang dipilih	Konsep atau Strategi Utama
1990-an-2000-an	Pembangunan manusia	Pembangunan dan keamanan manusia (*human security)*	Kompleksitas konflik dan kekacauan dengan disintegrasi negara (negara gagal); 'Perang baru'; pergeseran menuju keamanan manusia
2000-an-2010-an	Pembangunan global	Hubungan dan tata kelola internasional global	Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs); Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs); peningkatan kualitas hubungan internasional dan tata kelola pemerintahan global oleh lembaga-lembaga politik supranasional baru yang masih harus dibentuk

Sumber: Hasil Olahan Peneliti berdasarkan David J. Telfer (2015)

4.1.4. Paradigma Pembangunan Pariwisata Indonesia

4.1.4.1. *Pembangunan SDM dan Infrastruktur*

Pemerintahan Presiden Joko Widodo berfokus pada infrastruktur, reformasi fiskal, dan meningkatkan iklim bisnis secara luas. Ketiganya dibutuhkan untuk merangsang pertumbuhan pada dua periode pemerintahan Presiden Joko Widodo.[26] Dua bulan memasuki masa jabatan keduanya, Presiden Indonesia Joko Widodo mengumumkan beberapa rencana ekonomi baru melalui upaya mendorong deregulasi dan meluncurkan sejumlah proyek infrastruktur baru. Upaya ini semua adalah bagian dari strategi untuk menarik investasi asing.[27] Hal ini dapat

[26] Bagi Presiden Joko Widodo mendorong pertumbuhan ekonomi telah menjadi prioritas kebijakan utama. Saat menjabat pada akhir 2014, pemerintahannya mewarisi ekonomi di bawah tekanan. Pertumbuhan melambat, defisit transaksi berjalan besar, dan defisit fiskal. Tindakan awal yang menentukan yakni memotong subsidi bahan bakar yang sia-sia, berhasil menghentikan situasi defisit. Presiden Joko Widodo kemudian meluncurkan agenda pro-pertumbuhan yang ambisius yang berfokus pada pengembangan infrastruktur berskala besar, reformasi fiskal, dan secara dramatis meningkatkan iklim bisnis. Lihat, Roland Rajah, *Indonesia's Economy: Between Growth and Stability,* (Lowy Institute, 2018), hlm. 6.

[27] Joshua Kurlantzick (World Politics Review), "Jokowi's Political Record Could Derail His Big Plans for Indonesia's Economy," diperbaharui terakhir pada 16 September 2020, https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28435/jokowi-s-political-record-could-derail-his-big-plans-for-indonesia-s-economy

terbaca melalui rencana program Presiden Joko Widodo dalam pidato pelantikannya:[28]

> *Pertama,* pembangunan SDM akan menjadi prioritas utama. Membangun SDM yang pekerja keras, yang dinamis. Membangun SDM yang terampil, yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Mengundang talenta-talenta global untuk bekerja sama dengan kita.
>
> *Kedua,* pembangunan infrastruktur akan kita lanjutkan. Infrastruktur yang menghubungkan kawasan produksi dengan kawasan distribusi, yang mempermudah akses ke kawasan wisata, yang mendongkrak lapangan kerja baru, yang mengakselerasi nilai tambah perekonomian rakyat.
>
> *Ketiga,* segala bentuk kendala regulasi harus kita sederhanakan,[29] harus kita potong, harus kita pangkas. Pemerintah akan mengajak DPR untuk menerbitkan dua undang-undang besar. *Pertama*, Undang-undang Cipta Lapangan Kerja. *Kedua*, Undang-undang Pemberdayaan UMKM. Masing-masing undang-undang tersebut akan menjadi *Omnibus law*, yaitu satu undang-undang yang sekaligus merevisi beberapa undang-undang, bahkan puluhan undang-undang. Puluhan undang-undang yang menghambat penciptaan lapangan kerja, akan langsung direvisi sekaligus. Puluhan undang-undang yang menghambat pengembangan UMKM juga akan langsung direvisi sekaligus.
>
> *Keempat*, penyederhanaan birokrasi harus terus kita lakukan besar-besaran. Investasi untuk penciptaan lapangan kerja harus diprioritaskan. Prosedur yang panjang harus dipotong. Birokrasi yang panjang harus kita pangkas. Eselonisasi harus disederhanakan.
>
> *Kelima* adalah transformasi ekonomi. Kita harus bertransformasi dari ketergantungan pada sumber daya alam menjadi daya saing manufaktur dan jasa modern yang mempunyai nilai tambah tinggi bagi kemakmuran bangsa, demi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

---

[28] M.Idham (tirto.id), "Isi Pidato Jokowi saat Pelantikan Presiden 2019-2024 di Siang MPR," *Politik,* diperbaharui terakhir pada 20 Oktober 2019, https://tirto.id/isi-pidato-jokowi-saat-pelantikan-presiden-2019-2024-di-sidang-mpr-ej5U

[29] Ideologi neoliberal adalah kepercayaan pada prinsip pasar yang tidak diatur sebagai strategi optimal untuk pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Ideologi ini melibatkan adopsi kebijakan untuk mengurangi keterlibatan negara dalam rangka memungkinkan perluasan kekuatan pasar, misalnya persaingan dan komodifikasi ke semua aspek kegiatan ekonomi dan bahkan di seluruh masyarakat, privatisasi aset dan layanan yang memuncak dalam pergeseran umum dari kebijakan sosial Keynesian. Neoliberalisme bertujuan merestrukturisasi dan meningkatkan kembali hubungan antar institusi, pemerintahan dan pasar untuk mencabut modal dan akumulasinya dari batasan yang dipimpin oleh negara. Karakteristik utama neoliberalisme adalah privatisasi aset, peningkatan komersialisasi sektor publik, penciptaan pasar baru untuk layanan yang sebelumnya tidak tunduk pada prinsip-prinsip pasar bebas, deregulasi, reregulasi, penerapan mekanisme yang menangkal efek neoliberalisme dan fokus pada individu yang mandiri. Lihat, Jan Mosedale, "Neoliberalism and the Political Economy of Tourism: Projects, Discourses and Practices," dalam Jan Mosedale (ed.), *Neoliberalism and the Political Economy of Tourism* (Oxon: Routledge, 2016), hlm. 3.

Wawancara eksklusif Presiden Joko Widodo dengan BBC mempertegas agenda pembangunan yang direncanakan untuk memprioritaskan pembangunan ekonomi, sebelum penegakan HAM dan perlindungan lingkungan:[30]

> "Prioritas yang saya ambil memang di bidang ekonomi terlebih dahulu. Tapi memang bukan saya tidak senang dengan urusan HAM, atau tidak senang dengan lingkungan, tidak, kita juga kerjakan itu, Tapi memang, kita baru memberikan prioritas yang berkaitan dengan ekonomi karena rakyat memerlukan pekerjaan. Rakyat perlu ekonominya tambah sejahtera.
>
> Periode pertama saya fokus di infrastruktur, periode kedua kita fokus pada pembangunan SDM. Mungkin nanti setelah itu lingkungan, inovasi, kemudian HAM. Kenapa tidak? Tidak bisa semuanya dikerjakan, bukan tidak mau, tapi saya memang senang kerja fokus, kerja prioritas."

Logika politik pembangunan infrastruktur yang masih menjadi prioritas bagi Pemerintahan Presiden Joko Widodo tentu saja juga akan diterapkan dalam politik pembangunan pariwisata destinasi Bali Baru. Pembangunan infrastrukrur pariwisata yang diniatkan oleh Pemerintah untuk meningkatkan arus wisatawan manca negara sesuai dengan rekomendasi World Economic Forum pada 2019, yakni bahwa infrastruktur pariwisata merupakan faktor penentu daya saing suatu negara dalam industri perjalanan dan pariwisata.

Infrastruktur pariwisata adalah kategori luas yang mencakup akomodasi, tempat acara, fasilitas taman, tempat makan dan hiburan, fasilitas budaya dan seni, infrastruktur jaringan transportasi, penerbangan, kelautan dan jalan dan lain sebagainya. Infrastruktur pariwisata dihasilkan dari perpaduan antara swasta dan investasi sektor publik.[31] Peran Bank Dunia yang merepresentasikan tata Kelola globalisasi dalam pengembangan 3 (tiga) destinasi Bali Baru (KSPN Danau Toba, KSPN Borobudur, dan KSPN Mandalika) dapat menunjukkan politik pariwisata di Indonesia yang mengarah pada korporatisasi pariwisata. Wakil Presiden Jusuf Kalla juga menyatakan

---

[30] Haryo Wirawan (BBC News), Presiden Jokowi Dalam Wawancara Eksklusif Dengan BBC: 'Prioritas Saya Ekonomi, Tapi Bukan Saya Tidak Senang HAM Dan Lingkungan," diperbaharui terakhir pada 13 Februari 2020, https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51382305

[31] Tourism & Transport Forum, *Tourism Infrastructure Policy & Priorities* (Sydney: TTF, tanpa tahun), hlm. 9

bahwa pemerintah fokus pada pembangunan infrastruktur dan sarana penunjang di tiga dari 10 Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) pariwisata. Pembangunan itu dengan bantuan pinjaman dari Bank Dunia senilai US$ 200 juta atau sekitar Rp 2,6 triliun. Selanjutnya, Jusuf Kala mengungkapkan pembangunan infrastruktur yang disiapkan adalah bandara, akses jalan, ketersediaan air dan listrik serta perbaikan kawasan wisata dengan mengedepankan selera wisatawan (turis) untuk menciptakan *another* Bali.[32]

Sebagaimana dinyatakan oleh Freya Higgins-Desbiolles, peran struktur kelembagaan dalam mempromosikan dinamika korporatisasi pariwisata tidak boleh diremehkan. Kemudian Freya Higgins-Desbiolles juga menyatakan bahwa lebih dari dua dekade yang lalu Organisasi Pariwisata Dunia, Dana Moneter Internasional, PBB, Bank Dunia dan UNESCO, telah menetapkan parameter perencanaan pariwisata, promosi, identifikasi produk pariwisata, kebijakan investasi dan pembangunan infrastruktur sering bersamaan dengan perusahaan pariwisata metropolitan. Lebih lanjut, Leslie Sklair menyatakan bahwa institusi-institusi inilah yang membentuk struktur yang mendorong pertumbuhan dan perkembangan industri pariwisata internasional dan pada dasarnya mendukung perkembangan globalisasi kapitalis yang lebih luas. Sedangkan S. Britton mempergunakan teori ketergantungan (*dependency theory*) menjelaskan bahwa dinamika pariwisata internasional sangat penting untuk setiap analisis tentang bagaimana pariwisata kontemporer dan globalisasi kontemporer saling mendukung dan memperkuat.[33] Hal ini diperkuat oleh David J. Telfer yang menyatakan bahwa pariwisata merupakan industri ekspor, dan berbagai lembaga bantuan internasional telah menyediakan dana untuk mengembangkan rencana pariwisata dan infrastruktur pariwisata. Pinjaman ini meningkat mulai tahun 1960-an. Uni Eropa, misalnya, telah memberikan bantuan kepada negara-negara berkembang dalam bidang-bidang berikut: infrastruktur, sumber daya manusia,

---

[32] Whisnu Bagus Prasetyo (Berita Satu), "Bangun Tiga Kawasan Wisata, RI Utang Bang Dunia US$ 200 Juta," *Nasional*, diperbaharui terakhir pada 22 Oktober 2016, https://www.beritasatu.com/nasional/394232-bangun-tiga-kawasan-wisata-ri-utang-bank-dunia-us-200-juta

[33] B. Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.*, hlm. 125

pengembangan produk dan pasar, pelestarian sumber daya dan strategi pembangunan.[34]

Pendanaan internasional untuk pariwisata dimulai dalam kerangka modernisasi pada 1960-an. Industri pariwisata sebagai kegiatan ekonomi yang dirancang untuk mendapatkan devisa meningkat setelah pergeseran global menuju neoliberalisme ekonomi. Sementara upaya sedang dilakukan untuk meningkatkan profil pariwisata di dalam Kelompok Bank Dunia, sebagian besar proyek yang dilakukan dapat diklasifikasikan ke dalam salah satu kategori berikut: infrastruktur; program lingkungan, dengan fokus pada ekowisata; perlindungan warisan budaya; dan program usaha kecil dan menengah. Bank Dunia telah mendanai sejumlah rencana kebijakan pariwisata dan resort, termasuk Nusa Dua Resort di Bali (sebesar US $ 14,3 juta), Pomun Lake Reso, Republik Korea (sebesar US $ 25 juta), Puerto Plata Resort, Republik Dominika (sebesar US $ 25 juta) , dan Proyek Pengembangan Pariwisata Antalya Selatan, Turki (sebesar US $ 26 juta).[35] Kemudian 2 (dua) lembaga di dalam Kelompok Bank Dunia, termasuk Korporasi Keuangan Internasional (International Finance Corporation/IFC) dan Lembaga Penjamin Investasi Multilateral (Multilateral Investment Guarantee Agency/MIGA) juga telah secara aktif terlibat dalam sektor ini.[36]

4.1.4.2. *Insentif dan Kemudahan Perizinan Pariwisata*

Dalam pariwisata, dimensi organisasi sering diperluas melampaui sektor swasta untuk memasukkan kegiatan lembaga pemerintah yang bergerak dalam promosi dan pemasaran pariwisata ke pasar

---

[34] Uni Eropa juga telah menyediakan dana untuk negara-negara di kawasan Afrika, Karibia, dan Pasifik di bawah Konvensi Lome. Konvensi Lome III (1986-1990) yang pertama menyebutkan pariwisata secara luas di bawah bab-bab baru sebagai bagian integral dari kerjasama dan layanan perdagangan. Uni Eropa juga menyediakan dana untuk pengembangan pariwisata melalui program LEADER. Lihat, David J. Telfer, *op.cit.,* hlm. 52.

[35] *Ibid*., hlm. 52-53.

[36] Investasi pariwisata IFC melibatkan:(i) investasi awal dalam ekonomi transisi yang membuka sektor swasta; (ii) penciptaan infrastruktur hotel yang kritis untuk pengembangan bisnis; dan (iii) mendukung rehabilitasi dan peningkatan infrastruktur hotel yang ada dan usang, menargetkan negara-negara dengan prospek pengembangan yang sedikit tetapi di mana pariwisata memiliki potensi untuk menjadi bagian penting dari ekonomi dan berkontribusi pada penyebaran kegiatan ekonomi di seluruh negara. Mandat MIGA adalah untuk mempromosikan aliran investasi asing ke dan di antara negara-negara berkembang. Lihat, *Ibid*.

internasional serta, di beberapa yurisdiksi, memiliki infrastruktur pariwisata. Selain itu, pengembangan kemitraan publik-swasta telah menjadi fenomena yang sangat luas di negara-negara Barat, terutama yang berkaitan dengan pembangunan kembali perkotaan untuk tujuan pariwisata, rekreasi dan ritel. Beberapa kemitraan antara aktor negara dan non-negara ini tersebar di berbagai skala geografis, termasuk internasional.[37] Pengelolaan KSPN Tanjung Kelayang melalui model KEK (sebagai inisiatif pengembangan spasial untuk membentuk koridor pertumbuhan dan penciptaannya) dapat dikaitkan dengan pengembangan infrastruktur skala besar untuk menghubungkan suatu kompleks industri ke pasar. Rezim KEK menciptakan ruang pengecualian di mana aspek hukum menjadi tidak sepenuhnya berlaku dengan tujuan mengintegrasikan rantai nilai global dengan dimediasi oleh aturan dan lembaga yang berangkat dari kebijakan.[38]

Lembaga-lembaga pemerintah mengalihkan aktivitas mereka dari mengatur ekonomi ke berbagai aktivitas memfasilitasi peluang ekonomi dan memfasilitasi aktor-aktor baru memasuki arena tata kelola, seperti misalnya dalam kemitraan publik-swasta pada KEK di mana aktor-aktor tersebut mendapatkan lebih banyak tanggung jawab untuk mengelola kawasan tertentu.[39] KEK Tanjung Kelayang merupakan upaya implementasi globalisasi ekonomi dalam konteks-spesifik sebagai wilayah dengan rezim kebijakan untuk mengakumulasikan modal. KEK Tanjung Kelayang merupakan wilayah dengan tujuan menderegulasi kebijakan ekonomi untuk menarik investasi guna menciptakan manfaat ekonomi bagi wilayah tersebut dengan fokus pada pembangunan pariwisata. Insentif yang diberikan untuk mengembangkan pariwisata mencakup fasilitas dan kemudahan perpajakan, kepabeanan, dan cukai serta kemudahan perizinan berusaha yang terintegrasi secara elektronik. Insentif perpajakan dan kemudahan perizinan dapat dilihat melalui tabel 4.3:[40]

---

37 C. Michael Hall dan Tim Coles, *loc.cit.,*

38 Lorenzo Cotula dan Liliane Mouan, *Special Economic Zones: Engines of Development or Sites of Exploitation?* (IIED, Briefing, Issue Date, October, 2018) hlm. 1-4

39 Jan Mosedale, *op.cit*. hlm. 10

40 Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia, "KEK Tanjung Kelayang", dilansir dari https://kek.go.id/kawasan/Tanjung-Kelayang

Tabel. 4.3. Insentif dan Kemudahan Perizinan Pariwisata di KEK Tanjung Kelayang

Insentif	Perizinan
• *Tax Holiday* o Pengurangan PPh sebesar 20-100% selama 10-25 tahun untuk nilai investasi lebih dari Rp 1 triliun. o Pengurangan PPh sebesar 20-100% selama 5-15 tahun untuk nilai investasi lebih dari Rp 500 miliar. o Pengurangan PPh sebesar 20-100% selama 5-15 tahun untuk nilai investasi kurang dari Rp 500 miliar untuk kegiatan utama tertentu. • *Tax allowance* (kegiatan utama yang tidak mendapatkan *tax holiday*): o Pengurangan penghasilan netto sebesar 30% selama 6 tahun; o Depresiasi dan amortisasi yang dipercepat; o PPh atas deviden sebesar 10% o Kompensasi kerugian 5-10 tahun. • PPh Pasal 22 Impor tidak dipungut • PPN atau PPN dan PPnBM tidak dipungut • Pembebasan bea masuk • Pengembalian PPN (*duty free shop*) • Kepemilikan rumah/hunian/ properti oleh orang asing medapatkan fasilitas: (1) PPnBM dibebaskan; (2) Pajak Penghasilan atas Penjualan Barang Sangat Mewah dibebaskan; dan (3) Pengurangan 50-100% pajak dan retribusi daerah.	• Kemudahan perizinan keimigrasian: pelayanan imigrasi di administrator • Kemudahan perizinan pertanahan: Orang asing/badan usaha asing dapat memiliki rumah/hunian/ properti • Kemudahan perizinan ketenagakerjaan: pelayanan perizinan ketenagakerjaan di administrator • Fasilitas lalu lintas barang • Kemudahan perizinan penanaman modal melalui sistem *Online Single Submissio*n(OSS)

Sumber: Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus (2018)

Rencana pembentukan Badan Otorita Pariwisata Bromo Tengger Semeru, seperti halnya badan otorita yang lain, adalah untuk mengurangi rantai birokrasi yang dianggap menghambat investasi (*unbureaucratic one-stop-shop policy*) dan mengelola kawasan tersebut secara efektif dan efisien. Hal ini dimaknai bahwa perlu upaya pengelolaan kawasan konservasi sesuai dengan prinsip-prinsip pasar sehingga tidak lagi membebani anggaran negara. Selain itu, penerapan konsep *ecotourism*

pada kawasan ini tidak terlepas dari upaya mengembangkan sistem manajemen dan pengembangan kawasan tersebut yang berbasis pasar dan dapat dipasarkan secara global. Pembentukan KEK Singhasari dapat diintegrasikan sebagai bagian dari upaya untuk akan meningkatkan daya tarik kawasan Bromo-Tengger-Semeru melalui dukungan perekonomian digital. Konsep Kawasan Ekonomi Khusus Singhasari akan mengembangkan *platform economic digital*. Maka dari itu Kawasan Ekonomi Khusus Singhasari diproyeksikan menjadi sinergis antara pengembangan pariwisata dengan ekonomi digital.[41] Ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2019 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus Singhasari, menetapkan:

> Kawasan Ekonomi Khusus Singhasari terdiri atas: a. Zona Pariwisata; dan b. Zona Pengembangan Teknologi.

Pertumbuhan ekonomi yang signifikan bagi kawasan tersebut diberikan melalui pemberian insentif dan kemudahan perizinan yang ditawarkan oleh KEK Singhasari seperti terlihat melalui tabel 4.4:[42]

Tabel 4.4. Insentif dan Kemudahan Perizinan di KEK Singhasari

Insentif	Perizinan
• *Tax Holiday* o Pengurangan PPh sebesar 20-100% selama 10-25 tahun untuk nilai investasi lebih dari Rp 1 triliun. o Pengurangan PPh sebesar 20-100% selama 5-15 tahun untuk nilai investasi lebih dari Rp 500 miliar. o Pengurangan PPh sebesar 20-100% selama 5-15 tahun untuk nilai investasi kurang dari Rp 500 miliar untuk kegiatan utama tertentu*.	• Kemudahan perizinan keimigrasian: pelayanan imigrasi di administrator • Kemudahan perizinan pertanahan: Orang asing/badan usaha asing dapat memiliki rumah/hunian/ properti • Kemudahan perizinan ketenagakerjaan: pelayanan perizinan ketenagakerjaan di administrator • Fasilitas lalu lintas barang • Kemudahan perizinan penanaman modal melalui Online Single Submission (OSS)

[41] Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia, "KEK Singhasari", dilansir dari https://kek.go.id/kawasan/Singhasari

[42] *Ibid*.

Insentif	Perizinan
• *Tax allowance* (Kegiatan Utama yang tidak mendapatkan *tax holiday*): o Pengurangan penghasilan netto sebesar 30% selama 6 tahun; o Depresiasi dan amortisasi yang dipercepat; o PPh atas deviden sebesar 10% o Kompensasi kerugian 5-10 tahun. • PPh Pasal 22 Impor tidak dipungut • PPN atau PPN dan PPnBM tidak dipungut • Pembebasan bea masuk • Pengembalian PPN (*duty free shop*) • Kepemilikan rumah/hunian/ properti oleh orang asing medapatkan fasilitas: (1) PPnBM dibebaskan; (2) Pajak Penghasilan atas Penjualan Barang Sangat Mewah dibebaskan; dan (3) Pengurangan 50-100% pajak dan retribusi daerah.	

Sumber: Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus (2018)

Pendekatan KEK dalam pengelolaan kawasan Bromo-Tengger-Semeru yang memiliki karakter konservasi cenderung mengarah pada upaya untuk melakukan *trade off* (pertukaran) antara pendekatan *ecoturism* dengan pilihan konsumen (wisatawan). *Ecotourism* yang ditawarkan dalam pengembangan kawasan Bromo-Tengger-Semeru sebagai bagian dari pemasaran untuk menciptakan pasar baru dan mengembangkan tata kelola pasar. Pilihan perencanaan untuk menjadi pendekatan yang dominan merupakan bentuk intrusi guna meng-intensifkan modal ke dalam alam, menciptakan manajemen instrumental yang lebih besar, komodifikasi, dan marginalisasi masyarakat dan lingkungan.[43]

[43] Stephen Wearing dan Michael Wearing, "On Decommodifying Ecotourism's Social Value: Neoliberal Reformism or the New Environmental Morality?," dalam Mary Mostafanezhad dan Kevin Hannam (eds.), *Moral Encounters in Tourism,* (Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2014), hlm. 125-131.

4.1.4.3. *Public Private Partnership*

Pengembangan infrastruktur destinasi Bali Baru, khususnya 5 (lima) destinasi super prioritas, mencapai Rp 9,4 triliun yang digunakan untuk membangun infrastruktur dan fasilitas pendukung. Menurut Irfan Wahid, Anggota Komite Ekonomi Industri Nasional (KEIN), sumber pendanaan pembangunan kawasan wisata ini akan berasal dari APBN serta mendorong skema pembiayaan melalui *Public Private Partnership*.[44] Arah kebijakan ini cenderung mengarah pada upaya memprivatisasikan infrastruktur guna mendukung pembangunan kawasan destinasi Bali Baru tersebut. Pembangunan infrastruktur melalui kemitraan publik-swasta menunjukkan adanya campuran antara aktor publik dan swasta yang memainkan peran penting dalam proyek tertentu. Privatisasi pada arena publik pada dasarnya dimaknai sebagai transfer barang publik ke tangan swasta. Meredith M. Brown mendefinisikan privatisasi sebagai pengalihan kepemilikan perusahaan dari negara ke sektor swasta.[45] Infrastruktur publik dapat dialihkan kepemilikan atau kendali yang dialihkan dari tangan publik ke tangan swasta. Privatisasi menciptakan kemitraan baru antara aktor publik dan swasta. Setiap mitra meminjamkan modalnya untuk proyek tertentu dan kemudian memegang sejumlah kendali atas perusahaan. Dalam konteks ini, misalnya, pemerintah dapat menyediakan modal pengaturan melalui rezim hukum administrasi yang fasilitatif, sedangkan perusahaan swasta dapat mengatur pembiayaan atau menyumbang keterampilan teknologi atau keterampilan konstruksi. Dengan demikian, penting untuk menekankan bahwa pemerintah dan perusahaan bergabung bersama secara kewirausahaan untuk menghasilkan dan mengatur proyek infrastruktur. Sebagian besar proyek infrastruktur mencakup tahap pembiayaan (*financing*), pembangunan (*contruction*), dan operasi (*operation*) proyek. Partisipasi aktor publik dan swasta berada pada salah satu dari ketiga tahap ataupun pada setiap tahapan proyek infrastruktur, termasuk karakter transnasional.

---

[44] CNBC Indonesia, "Genjot Pariwisata, Pemerintah Siapkan Dana Rp 9,4 T," *Video News,* diperbaharui terakhir pada 11 Agustus 2019, https://www.cnbcindonesia.com/news/20190807143246-8-90460/genjot-pariwisata-pemerintah-siapkan-dana-rp-94-t

[45] Michael B. Likosky, Law, Infrastructure, and Human Rights, (Cambridge University Press, 2008), hlm. 17-28.

Proyek infrastruktur memiliki karakter transnasional, apabila proyek-proyek yang diprivatisasi dilaksanakan melalui kemitraan publik-swasta transnasional, yang melibatkan campuran aktor publik dan swasta, domestik, asing, dan internasional.[46]

4.1.5. Implikasi HAM dan Kewajiban Negara

Dalam proses pembangunan proyek mega-infrastruktur, ada 4 (empat) jenis kinerja yang dapat dikategorikan buruk. *Pertama,* ekonomi politik yang rumit dari investasi mega-infrastruktur. *Kedua,* keputusan desain dan proses yang cacat. *Ketiga*, kesulitan dalam mengelola partisipasi sektor swasta. *Keempat*,standar dan kerangka kerja peraturan yang terfragmentasi. Terakhir, kelima, mekanisme akuntabilitas yang lemah.[47] Dominasi pertimbangan ekonomi, komersial, dan keuangan dalam pengambilan keputusan infrastruktur seringkali mengabaikan pengaruh atau konsekuensi eksternal yang tidak tercermin dalam penetapan harga layanan infrastruktur. Eksternalitas ini berpotensi menimbulkan bahaya terhadap lingkungan dan HAM,[48] Dalam konteks proyek infrastruktur publik yang diprivatisasi, risiko HAM (*human rights risk*) merupakan kemungkinan permasalah HAM akan mempengaruhi kepentingan orang-orang yang terdampak proyek,[49] Oleh karena itu, terdapat 2 (dua) strategi untuk memperhitungkan dimensi HAM dalam proyek infrastruktur yang diprivatkan. *Pertama,* strategi dalam arti positif bahwa proyek tersebut memenuhi janji publik mereka. Pada titik ini, HAM digunakan untuk memajukan tujuan yang melibatkan distribusi sumber daya. *Kedua,* dalam arti negatif, strategi HAM dengan tujuan memastikan bahwa proyek tidak melanggar HAM dari komunitas yang terkena proyek.[50]

Kerangka kerja HAM internasional yang mengatur masalah-masalah seperti akses informasi, partisipasi publik, hak-hak pekerja, pemukiman kembali, ganti rugi pengaduan, kesehatan dan keamanan publik, dan hak-hak lainnya memiliki revelansi dengan desain, pembiayaan, dan keberhasilan implementasi proyek infrastruktur. Tujuan pembangunan

---

46 *Ibid*. hlm. 17-28

47 Motoko Aizawa, *et.al.,The Other Infrastructure Gap: Sustainability, Human Rights and Environmental Perspectives,* (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and Heinrich Böll Foundation, 2018), hlm. 48

48 *Ibid*., hlm. 33-34

49 Michael B. Likosky, *op.cit*., hlm. 47

50 *Ibid*., hlm. 50

berkelanjutan (SDGs) dalam Agenda 2030 dan Agenda Addis Ababa mengenai pembiayaan untuk pembangunan juga memiliki keterkaitan dengan pembangunan infrastruktur karena bertujuan untuk mewujudkan HAM bagi semua, memerangi ketidaksetaraan dan diskriminasi, dan *leave no one behind*. Kemudian, Deklarasi 1986 tentang Hak untuk Pembangunan yang menekankan tanggung jawab semua negara untuk menghormati, melindungi dan mempromosikan hak asasi manusia. dan kebebasan mendasar untuk semua, tanpa perbedaan apa pun. Selain itu, terdapat juga Prinsip-prinsip Panduan PBB. Dalam konteks ini, Agenda Addis Ababa menyatakan bahwa "proyek yang melibatkan keuangan campuran, termasuk kemitraan swasta - publik, harus berbagi risiko dan penghargaan secara adil, termasuk mekanisme akuntabilitas yang jelas dan memenuhi standar sosial dan lingkungan".[51]

Penyebab umum konflik kekerasan dalam pembangunan infrastruktur didasarkan pada pengucilan (eksklusi) dari partisipasi politik dan akses ke layanan dan peluang ekonomi dan sosial. Perlawanan perempuan adat Sigapiton menunjukkan bahwa BPDOT sebagai representasi Pemerintah menegasikan dan mengekslusi partisipasi dalam proses pembangunan destinasi Danau Toba. Percepatan pembangunan pariwisata yang menjadi politik pariwisata di bawah Pemerintahan Presiden Joko Widodo memunculkan ketidaksetaraan dan meminggirkan masyarakat yang terdampak, termasuk perempuan, anak dan kelompok rentan lainnya untuk partisipasi secara penuh dan bermakna dalam pengembangan pariwisata. Penolakan dan perlawanan perempuan adat Sigapiton dalam perspektif G.V. Doxey menunjukkan adanya sikap antagonisme perempuan adat akibat memburuknya hubungan sosial antara BPODT dengan masyarakat yang terdampak dalam pengembangan fasilitas dan infrastruktur wisata pada kawasan destinasi Danau Toba. Sikap perempuan adat Sigapiton, apabila dilihat berdasarkan indeks iritasi Doxey, menunjukan bahwa mereka telah mempersepsikan pariwisata menjadi penyebab terhadap perampasan hak-hak mereka sebagai perempuan adat. Tabel 4.5 menunjukkan relasi antara persepsi masyarakat terdampak, khususnya perempuan adat terhadap pembangunan kawasan tersebut:[52]

---

[51] Motoko Aizawa, *et.al., op.cit.*, hlm. 50-51

[52] Sue Betton, *op.cit.*, hlm. 40. Lihat, juga Martin Mowforth dan Ian Munt, *op.cit.,* hlm. 267.

Tabel 4.5. Persepsi Perempuan Sigapiton Terhadap Pariwisata Berdasarkan Irredex Doxey

Irridex Doxey	Relasi Sosial	Relasi Kekuasaan
Euforia	Fase awal pengembangan Pengunjung dan investor menyambut	Perencanaan kecil atau kontrol formal. Potensi yang lebih besar untuk kontrol oleh individu dan kelompok lokal dalam tahapan ini.
Apatis	Pengunjung menerima begitu saja kontak antara penghuni dan orang luar lebih formal (komersial)	Perencanaan terutama berkaitan dengan pemasaran. Lobi industri pariwisata tumbuh kuat (Asosiasi industri pariwisata mulai menegaskan minatnya).
Gangguan	Rentang titik kejenuhan mendekat Warga memiliki keraguan tentang industri pariwisata	Perencana berupaya mengendalikan dengan meningkatkan infrastruktur alih-alih membatasi pembangunan. Kelompok-kelompok protes lokal berkembang untuk menantang kekuatan pariwisata yang dilembagakan (Kelompok-kelompok protes lokal mulai menyatakan minatnya).
Antagonisme (Perlawanan)	Iritasi (kejengkelan) secara terbuka diungkapkan; Pengunjung dilihat sebagai penyebab dari semua masalah (warga mempersepsikan wisatawan sebagai penyebab masalah)	Perencanaan mulai melakukan pemulihan seiring dengan peningkatan untuk mengimbangi reputasi destinasi yang memburuk. Perebutan kekuasaan antara kelompok-kelompok kepentingan dapat memaksakan terjadinya kompromi.

Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Potensi pelanggaran HAM dan kerusakan lingkungan yang teridentifikasi pada keempat destinasi yang menjadi lokus penelitian ini juga memperlihatkan ketiadaan penilaian dampak HAM dan lingkungan sebagai bagian dari perencanaan pembangunan kawasan pariwisata tersebut. Dalam konteks ini, globalisasi pariwisata juga memiliki peran dalam menciptakan ketidakadilan dan ketidaksetaraan di tengah masyarakat. Untuk mengatasi hal tersebut, kehadiran negara dengan pengejawantahan dalam kebijakan perbaikan kesenjangan tata Kelola (*governance gap*) menjadi diperlukan. Jamie Darin Prenkert, mengutip John Ruggie, menyatakan bahwa globalisasi telah menciptakan dinamika yang menempatkan perusahaan-perusahaan transnasional beroperasi di luar jangkauan sistem hukum nasional. Secara struktural, pemerintahan terfragmentasi di sepanjang garis teritorial nasional, sementara ekonomi global melampaui batas teritorial tersebut. Terlebih, Pemerintah menjadi tidak memiliki koherensi kebijakan pada sumbu vertical dan horizonal, baik di dalam dan di antara yurisdiksi nasional tersebut. Akhirnya, negara sering kekurangan kapasitas atau kemauan untuk mengadopsi atau menerapkan langkah-langkah pengaturan, karena mereka tidak memiliki sarana untuk menegakkannya atau menerima konsekuensi negatif dari beroperasinya pasar global.[53]

Oleh karena itu, pengembangan kawasan wisata yang berperspektif HAM menjadi rekomendasi Majda El Muhtaj, dari Pusham Universitas Negeri Medan melalui pergeseran paradigma relasi bisnis dan HAM, yakni dengan memberikan penekanan perlindungan pada kelompok rentan. Pariwisata berbasis HAM merupakan mandat undang-undang dan negara telah diberikan kewenangan melaksanakan sesuatu untuk mengambil kebijakan.[54] Namun demikian, Agustin Perangin-Angin menyatakan keterlambatan Badan Otorita, khususnya BOB untuk mengintegrasikan perspektif HAM dalam perencanaan:[55]

---

[53] Jamie Darin Prenkert, *Conflict Minerals and Polycentric Governance of Business and Human Rights,* dalam Robert C. Bird, Daniel R. Cahoy dan Jamie Darin Prenkert Law, *Business and Human Rights: Bridging the Gap* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014), hlm. 207.

[54] *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba Medan (ELSAM, 26 Nopember 2019).

[55] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019).

> "Kami juga terlambat tersadarkan akan pengarusutamaan HAM ini. Sudah kami sampaikan kemarin kepada Bappenas, agar dalam FGD berikutnya Kementerian Hukum dan HAM bisa dilibatkan dalam penyusunan *Integrated Tourism Master Plan (ITMP)* ini."

Negara memegang kekuasaan penting dalam hal menetapkan dan menerapkan standar hukum serta membantu meningkatkan perkembangan lingkungan kelembagaan yang kondusif untuk mematuhi persyaratan tersebut. Prinsip-Prinsip Panduan PBB menyerukan negara untuk memberlakukan peraturan perundang-undangan yang bertujuan, atau memiliki pengaruh, mewajibkan perusahaan bisnis untuk menghormati HAM, dan secara berkala untuk menilai kecukupan peraturan perundang-undangan tersebut dan mengatasi setiap kesenjangan.[56] Dengan kata lain, Prinsip-Prinsip Panduan PBB membebankan tugas negara untuk melindungi HAM mensyaratkan bahwa negara-negara mengadopsi berbagai langkah yang diarahkan untuk memperbaiki keseluruhan kerangka peraturan,

Kewajiban negara untuk melindungi HAM berimplikasi terhadap negara untuk mengambil sejumlah tindakan guna menjamin perlindungan HAM dalam konteks kegiatan bisnis, meliputi tindakan untuk mengembangkan peraturan dan fungsi kebijakan umum hingga sejumlah tindakan yang diperlukan dalam konteks khusus seperti: [57]

1. Negara menjalankan kontrak layanan publik;
2. Negara menjalankan transaksi komersial;
3. Negara menawarkan dukungan atau memiliki badan usaha; atau
4. Perusahaan yang berada di kawasan atau yurisdiksinya beroperasi dalam konteks konflik bersenjata.

Selain itu, negara juga menjamin keselarasan kebijakan terkait bisnis dan HAM di seluruh fungsi negara dan di antara tingkat adminis-

---

[56] Prinsip dasar pertama menetapkan bahwa negara harus melindungi dari pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pihak ketiga. Selain itu, meskipun negara mungkin tidak bertanggung jawab langsung atas pelanggaran semacam itu, negara harus mengambil langkah" untuk mencegahnya. Lihat, Eniko Horvath, *Conceptualising and Implementing Social Responsibility: A Stakeholder Analysis of Responses to Labour Rights Abuses in Argentina's Clothing Industry*, (Dissertation submitted for degree of MPhil in Modern Society and Global Transformations, 2012), hlm. 41.

[57] Investment & Human Rights Project (IHRP), *Panduan Penerapan Prinsip-Prinsip PBB Mengenai Bisnis dan HAM Dalam Pembuatan Kebijakan Investasi*, (Laboratorium Riset Lanjutan mengenai Ekonomi Global (LAB), di Pusat Studi Hak Asasi Manusia di London School of Economics and Political Science, 2015), hlm. 4.

trasi, serta mengambil langkah-langkah yang memadai guna menjamin adanya akses terhadap pemulihan yang efektif.[58]

Dalam konteks kewajiban negara untuk melindungi, Prinsip-Prinsip Panduan PBB berlaku terhadap badan otorita yang merepresentasikan kepemilikan atau kendali negara, termasuk dalam menjalin hubungan kontraktualnya dengan badan usaha dalam pengelolaan KEK. Selain itu, tugas tersebut mencakup kewajiban untuk memastikan koherensi kebijakan lintas kementerian pemerintah,[59] perjanjian atau kontrak bisnis,[60] dan ketika bertindak sebagai anggota bank pembangunan multilateral (*multilateral development bank*) dan organisasi internasional lainnya, dan untuk memastikan bahwa perjanjian eksternal, termasuk perjanjian investasi multilateral dan bilateral,[61] selaras dengan kewajiban HAM.[62]

Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengenali potensi konflik antara hukum HAM internasional dan hukum investasi internasional dengan menetapkan ketentuan bahwa Negara harus menjaga ruang kebijakan domestik yang memadai untuk memenuhi kewajiban HAM ketika mengejar tujuan kebijakan terkait bisnis dengan Negara atau perusahaan bisnis lain, misalnya melalui perjanjian atau kontrak investasi. Terkait hal tersebut Komentar Umum Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (EKOSOB) No. 24/2017 (paragraf 13) menyatakan bahwa diperlukan:[63]

---

58 *Ibid.*

59 Prinsip ke-8 menyatakan bahwa negara harus memastikan bahwa kementerian pemerintah, lembaga, dan lembaga berbasis negara lainnya yang membentuk praktik bisnis mengetahui dan mematuhi kewajiban HAM negara.

60 Prinsip ke-9 menyatakan bahwa Negara harus memelihara ruang kebijakan domestik yang memadai untuk memenuhi kewajiban HAM ketika mengejar tujuan kebijakan terkait bisnis dengan Negara atau perusahaan bisnis lain, misalnya melalui perjanjian atau kontrak investasi.

61 Prinsip ke-10 menyatakan bahwa Negara, ketika bertindak sebagai anggota lembaga multilateral yang menangani masalah terkait bisnis, harus: 1. Memastikan lembaga-lembaga itu tidak membatasi kemampuan negara untuk memenuhi tugas mereka untuk melindungi atau menghalangi perusahaan bisnis untuk menghormati HAM; 2. Mendorong lembaga-lembaga tersebut, dalam mandat dan kapasitas masing-masing, untuk mempromosikan penghormatan bisnis untuk HAM dan membantu Negara memenuhi tugas mereka untuk melindungi terhadap pelanggaran HAM oleh perusahaan bisnis, termasuk melalui bantuan teknis, peningkatan kapasitas dan peningkatan kesadaran; 3. Mempromosikan pemahaman bersama dan memajukan kerja sama internasional dalam pengelolaan tantangan bisnis dan HAM.

62 Motoko Aizawa, *et.al., op.cit.,* hlm. 55.

63 Lihat Committee on Economic, Social and Cultural Rights General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, E/C.12/GC/24.

1. Penilaian dampak HAM *(human rights impact assessments)* sebelum kesimpulan dari perjanjian tersebut;
2. Penilaian berkala atas implementasi perjanjian investasi untuk memungkinkan adopsi segala tindakan korektif;
3. Penyisipan suatu ketentuan yang secara eksplisit merujuk pada kewajiban HAM negara bagian dalam perjanjian di masa depan untuk memastikan bahwa mekanisme penyelesaian perselisihan investor-negara mempertimbangkan HAM ketika menafsirkan perjanjian investasi.

Prinsip-Prinsip Panduan PBB menyatakan investasi sebagai bidang yang di dalamnya negara harus memastikan keselarasan kebijakan dengan Prinsip-Prinsip Panduan PBB dalam mempertimbangkan pembuatan kebijakan investasi. Pembuatan kebijakan investasi merujuk kepada keseluruhan fungsi, instrumen, dan pelaku negara baik di tingkat nasional dan internasional, yang memiliki peran untuk merealisasikan penanaman modal asing/PMA (*foreign direct investment/FDI*). Pembuatan kebijakan investasi meliputi kegiatan-kegiatan negara yang terkait dengan perumusan kebijakan-kebijakan, negosiasi perjanjian investasi Internasional (*International Investment Agreements/IIAs*), pembuatan undang-undang dan peraturan, perizinan serta negosiasi kontrak antara negara dan investor, penegakan hak-hak investor serta upaya untuk memfasilitasi, mempromosikan, dan membiayai serta menjamin keberadaan PMA.[64]

Terdapat keuntungan bagi negara dan investor untuk mempertimbangkan risiko HAM lebih awal, sebelum proyek berjalan dan sebelum dampak buruk terjadi. Negosiasi merupakan waktu yang tepat untuk menetapkan harapan dan tanggung jawab para pihak mengenai semua jenis risiko, termasuk yang terkait dengan HAM. Selain itu, manajemen risiko HAM yang tepat akan memiliki implikasi untuk masalah kontrak lainnya. Selanjutnya upaya mempertimbangkan HAM sejak dini akan membantu memastikan Negara mempertahankan ruang kebijakan yang memadai dalam kontrak investasi, termasuk untuk perlindungan HAM, sambil menghindari klaim relatif terhadap kontrak arbitrase internasional.[65]

---

[64] Investment & Human Rights Project (IHRP), *loc.cit*.

[65] Office of the High Commissioner on Human Rights, *Principles for Responsible Contracts Integrating The Management of Human Rights Risks Into State–Investor Contract Negotiations: Guidance For Negotiators* (New York: United Nations, 2015), hlm. 6.

Siklus investasi proyek yang diinisiasi Investment & Human Rights Project (IHRP) dapat dijadikan rujukan untuk melihat dimensi bisnis dan HAM serta penerapkan Prinsip-Prinsip Panduan PBB dalam pengembangan destinasi Bali Baru. Selain itu, siklus ini juga dapat dipergunakan untuk melibatkan pemerintah daerah, masyarakat terdampak, dan korporasi yang terlibat dalam pembangunan kawasan tersebut. Terdapat 5 (lima) siklus investasi yang perlu diperhatikan oleh negara seperti terlihat melalui tabel 4.6:[66]

Tabel 4.6. Lima Siklus Investasi IHRP

Fase	Uraian
Fase 1: Menerapkan kerangka kebijakan dan pengaturan serta mempersiapkan investasi	Fase ini meliputi fungsi-fungsi yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan, UU, peraturan, dan dapat berlaku untuk perjanjian internasional yang akan membentuk kerangka kebijakan dan hukum, dengan meliputi seluruh investasi yang akan berlangsung. Pengembangan kerangka kebijakan dan pengaturan, meliputi: 1. Negara menetapkan kebijakan terkait dengan investasi ke dalam dan keluar; 2. Negara membuat UU dan peraturan yang berlaku bagi investasi keuar dan ke dalam; 3. Negara berpartisipasi dalam menetapkan kebijakan dan peraturan internasional; 4. Negara terkadang menegosiasikan perjanjian investasi Internasional yang terkait dengan investasi ke dalam dan keluar.
Fase 2: Mendorong investasi ke dalam, dan memfasilitasi, mendanai, serta menjamin investasi ke luar	Fase ini meliputi berbagai macam fungsi, seperti fungsi untuk mengidentifikasi, menciptakan, dan memfasilitasi kesempatan investasi. Upaya mendorong investasi ini meliputi: 1. Negara mendorong investasi ke dalam dan memfasilitasi investasi keluar; 2. Negara membiayai dan menjamin investasi keluar.

[66] Investment & Human Rights Project (IHRP), *op.cit*., hlm. 12-13.

Fase	Uraian
Fase 3: Memprakarsai proyek investasi.	Fase ini meliputi seluruh proses dengan keterlibatan negara untuk memprakarsai proyek investasi tertentu. Hal ini dapat meliputi tender atau proses lainya untuk menentukan investor yang akan memenangkan kesempatan yang tersedia, negosiasi kontrak negara dan investor atau perjanjian lisensi, proses perizinan, dan hal-hal sejenisnya. Upaya memprakarsai investasi, meliputi: 1. Negara dapat memetakan wilayah konsesi dan wilayah lain untuk pelestarian lingkungan atau prioritas lain bagi negara; 2. Negara menegosiasi perjanjian konsesi, kontrak antara negara dengan investor atau perjanjian lainnya yang mengatur hak dan tanggung jawab investor dan negara.
Fase 4: Melaksanakan proyek investasi.	Fase ini meliputi berbagai fungsi negara yang diperlukan untuk memonitor pelaksanaan proyek investasi, berikut dengan penegakan hukum dan peraturan. Pelaksanaan proyek investasi, meliputi: 1. Negara umumnya menegakkan hukum dan peraturan yang berlaku tentang investasi ke dalam dan keluar; 2. Negara mengawasi implementasi proyek investasi di yurisdiksi mereka; 3. Negara menjaga dan menegakkan hak investor melalui beragam proses, seperti proses administratif, pengadilan dan arbitrase; 4. Negara memastikan mekanisme untuk memastikan akses terhadap pemulihan bagi dampak buruk terkait HAM.
Fase 5: Mengakhiri investasi atau membubarkan proyek	Fase ini khususnya relevan ketika proyek investasi harus diakhiri dan pembersihan lingkungan serta mitigasi risiko sosial diperlukan.

Sumber: Investment & Human Rights Project (IHRP), (2015)

Pada fase pertama negara dapat menerapkan Prinsip-Prinsip Panduan PBB untuk memperkuat perlindungan HAM melalui kerangka kebijakan dan peraturan, termasuk memberikan resonansi dengan pendekatan penyelesaian masalah lokal, melalui peraturan daerah,

baik pada pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota. Pada fase ini, pemerintah maupun pemerintah daerah dapat pula mengembangkan kebijakan melalui upaya pelokalan isu bisnis dan HAM (*localizing on business and human rights issues*), seperti peraturan tentang perlindungan lingkungan hidup, ketenagakerjaan, penggunaan lahan, kesehatan dan keselamatan, keterbukaan, dan isu HAM dan lingkungan sesuai dengan konteks lokal.[67] Dalam hal ini, desentralisasi politik, fiskal dan administrasi sangat penting untuk melokalisasi demokrasi dan HAM (*localizing democracy and human rights*).[68] Dengan kata lain, perlu adaptasi dalam mengadopsi sistem hak asasi manusia internasional, termasuk Prinsip-Prinsip Panduan melalui keterlibatan lembaga-lembaga lokal, termasuk organisasi perangkat daerah dalam memaknai standar HAM melalui proses vernakularisasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan bahasa yang masuk akal secara lokal sebagai titik awal dari pengembilan kebijakan pembangunan pariwisata. Sally Engel Merry memperkenalkan gagasan vernakularisasi, sebagai cara bagi setiap para aktor dalam mengadaptasi gagasan, bentuk, dan mekanisme HAM ke dalam konteks sosial-budaya di tempat yang berbeda, untuk mendapatkan manfaat dari fungsi keadilan sosial dan mengurangi sifat alienasi HAM.[69]

Keterlibatan masyarakat yang berpotensi terkena dampak di daerah sangat krusial dalam upaya memetakan wilayah konsesi, negosiasi perjanjian konsesi, kontrak antara negara dengan investor atau perjanjian lainnya yang mengatur hak dan tanggung jawab investor dan negara, termasuk proses perizinan, seperti izin lingkungan (AMDAL) dan penilaian dampak awal untuk mengidentifikasi risiko terkait HAM.[70] Keterlibatan ini menjadi signifikan karena isu lokal mengenai bisnis

---

67 *Ibid*.

68 Gagasan kota hak asasi manusia *(human rights city)* adalah salah satu inisiatif yang dikembangkan secara global yang bertujuan melokalisasi HAM. Hal ini didasarkan pada pengakuan kota sebagai pemain kunci dalam promosi dan perlindungan HAM, dan merujuk secara umum ke kota yang pemerintah lokal dan penduduk setempat secara moral dan hukum diatur oleh prinsip-prinsip HAM. Lihat, Human Rights Council, *Role of local government in the promotion* and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, A/HRC/30/49.

69 Barbara Oomen dan Elif Durmus, *Cities and Plural Understandings of Human Rights: Agents, Actors, Arenas,* (Journal of Legal Pluralism And Unofficial Law, Vol. 51, No. 2, (2019), hlm. 143.

70 Investment & Human Rights Project (IHRP), *loc.cit*.

dan HAM dapat diidentifikasi oleh masyarakat yang terdampak dan oleh organisasi perangkat di daerah, khususnya kabupaten/kota, termasuk perangkat desa. Hal ini sesuai dengan pandangan Koen De Feyter, yang mengembangkan teori pelokalan (*localizing theory*). Koen De Feyter mengindikasikan bahwa mengintegrasikan konteks lokal (*local infusion*) ke dalam HAM dapat terjadi melalui 2 (dua) cara. *Pertama*, dengan memberikan atau menafsirkan konten yang relevan secara lokal ke dalam norma-norma perjanjian hak asasi manusia yang ada; dan *kedua*, dengan mengembangkan hukum dengan cara yang akan meningkatkan efektivitas lokalitas.[71] Upaya ini tentu berimplikasi terhadap keragaman[72] pemahaman terhadap isu bisnis dan HAM khususnya dalam pengembangan destinasi pariwisata yang semestinya dipertimbangkan oleh Pemerintah dalam menyusun agenda pembangunan di daerah. Upaya para aktor lokal, dalam menjalankan kewajiban HAM internasional dengan cara pemaknaan yang beragam dan berbeda melalui kebijakan lokal dari kebijakan Pemerintah berpotensi menambah makna baru sehingga sehingga membuat hukum HAM, termasuk Prinsip-Prinsip Panduan PBB ini lebih konkret.[73] Demikian pula dalam pelaksanaan siklus investasi, peran dalam menegakkan hukum dan peraturan yang berlaku, termasuk dalam pengawasan implementasi proyek investasi perlu keterlibatan pemerintah daerah, khususnya kabupaten/kota. Selain itu, inisiatif dari organisasi masyarakatsipil atau para pemangku kepentingan untuk mengawasi proyek investasi juga perlu dilibatkan Dengan kata lain, koordinasi dan kolaborasi antar lembaga menjadi memegang peranan penting.[74]

---

71 Arne Vandenbogaerde, *Localizing the Human Rights Council: A Case Study of the Declaration on the Rights of Peasants,* (Journal of Human Rights, 2015), hlm. 2.

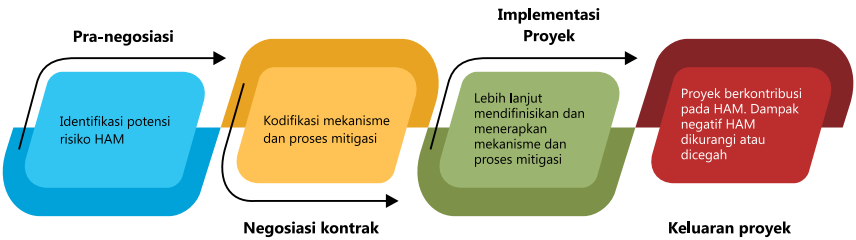
72 Plurasi pemahaman isu HAM karena pluralisasi pemahaman tentang sifat aktual hak asasi manusia - sebagai hukum atau sebagai inspirasi moral. Hal ini dapat dijelaskan oleh hubungan yang erat antara hukum hak asasi manusia internasional dan hukum alam dan moralitas pada umumnya. Banyak pemerintah daerah yang memilih untuk terlibat dengan hak asasi manusia melakukannya karena moral, daya tarik diskursif konsep, dan menghindar dari gagasan bahwa hukum hak asasi manusia juga berkaitan dengan tugas-tugas hukum, untuk ditegakkan vis-a-vis kehadiran semua HAM di lokasi tertentu. Kedua, keterlibatan lokal dengan HAM mengarah pada pluralisasi melalui penekanan yang sangat berbeda yang dilakukan oleh kota/kabupaten pada seperangkat hak tertentu, atau perjanjian HAM. Ketiga, keterlibatan lokal dengan hak asasi manusia dapat mengarah pada penciptaan HAM yang baru atau perubahan spesifik dalam konten normatif yang ada. Akhirnya, keterlibatan kota/kabupaten mengarah pada pluralisasi jumlah aktor yang terlibat dalam merumuskan, menegosiasikan dan menafsirkan HAM. Lihat, Barbara Oomen dan Elif Durmus, *op.cit.,* hlm. 144-145.

73 *Ibid*., hlm. 146.

74 Investment & Human Rights Project (IHRP), loc.cit

Dalam kaitan siklus proyek, maka upaya untuk mengintegrasikan pengelolaan risiko HAM ke dalam negosiasi proyek investasi dapat dilihat melalui Gambar 4.3:[75]

Gambar 4.3 Diagram Integrasi Pengelolaan Risiko HAM dalam Negosiasi Proyek Investasi



Sumber: OHCHR (2015)

Lebih lanjut, terdapat 10 prinsip untuk membantu memandu integrasi manajemen risiko HAM yang tercantum dalam suatu kontrak proyek investasi sebagaimana terangkum dalam tabel 4.7:[76]

Tabel 4.7. Sepuluh Prinsip Panduan Integrasi Manajemen Risiko HAM

Prinsip Investasi	Uraian Substansi
Persiapan dan Perencanaan	Prinsip 1: Para pihak harus siap secara memadai dan memiliki kapasitas untuk menangani implikasi HAM dari proyek selama negosiasi.
Mengelola Potensi Dampak HAM	Prinsip 2: Tanggung jawab untuk mencegah dan memitigasi risiko HAM yang terkait dengan proyek dan kegiatannya harus diklarifikasi dan disepakati sebelum kontrak diselesaikan.
Standar Operasi Proyek	Prinsip 3: Hukum, peraturan dan standar yang mengatur pelaksanaan proyek harus memfasilitasi pencegahan, mitigasi, dan pemulihan dampak negatif HAM sepanjang siklus proyek.

[75] Office of the High Commissioner on Human Rights, *op.cit.*, hlm. 7
[76] *Ibid.*, hlm. 8-32

Prinsip Investasi	Uraian Substansi
Klausul stabilisasi	Prinsip 4: Klausul stabilisasi kontrak, apabila digunakan, harus dirancang dengan hati-hati agar setiap perlindungan bagi investor terhadap perubahan hukum di masa depan tidak mengganggu kepercayaan Negara untuk menerapkan undang-undang, peraturan atau kebijakan dengan cara yang tidak diskriminatif, untuk memenuhi kewajiban HAM.
Pengadaan barang atau layanan tambahan	Prinsip 5: Apabila kontrak memandang bahwa investor akan memberikan layanan tambahan di luar ruang lingkup proyek,maka harus dilakukan dengan cara yang sesuai dengan kewajiban HAM Negara dan tanggung jawab HAM investor.
Keamanan fisik untuk proyek	Prinsip 6: Keamanan fisik untuk fasilitas, instalasi, atau personel proyek harus diberikan dengan cara yang konsisten dengan prinsip dan standar HAM.
Keterlibatan masyarakat	Prinsip 7: Proyek harus memiliki rencana pelibatan masyarakat yang efektif melalui siklus hidup proyek sejak tahap awal proyek.
Pengawasan dan tingkat kepatuhan proyek	Prinsip 8: Negara harus dapat memantau kepatuhan proyek dengan standar yang relevan untuk melindungi HAM, pada saat yang sama juga memberikan jaminan yang diperlukan kepada investor bisnis terhadap campur tangan sewenang-wenang dalam proyek.
Mekanisme pengaduan untuk bahaya non-kontrak bagi pihak ketiga	Prinsip 9: Individu dan masyarakat yang dipengaruhi oleh kegiatan proyek, tetapi bukan pihak dalam kontrak, harus memiliki akses ke mekanisme pengaduan non-yudisial yang efektif.
Transparansi/ Pengungkapan syarat kontrak	Prinsip 10: Ketentuan kontrak harus diungkapkan, dan ruang lingkup dan durasi pengecualian untuk pengungkapan tersebut harus didasarkan pada justifikasi yang sesuai

Sumber: OHCHR (2015)

Interaksi antara Pilar 1 dan 2 Prinsip-Prinsip Panduan PBB menunjukkan bahwa kondisi mungkin mengharuskan Negara untuk mengadopsi langkah-langkah pengaturan yang sesuai. Tugas Negara untuk melindungi HAM didasarkan pada Hukum HAM Internasional. Negara dapat, dan apabila diperlukan, mengatur tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM, atau elemen uji tuntas HAM, di bawah hukum domestik. Negara telah memiliki kewajiban berdasarkan hukum HAM Internasional untuk melindungi warganya dari pelanggaran HAM dengan mengatur penghormatan bisnis terhadap HAM, dan mendorong bisnis untuk melakukan uji tuntas HAM utamanya dalam kondisi risiko pelanggaran HAM yang tinggi.[77]

Dampak proyek dan kegiatan bisnis yang berpotensi terhadap pelanggaran HAM, maka uji tuntas HAM semestinya melekat dan menjadi bagian dari upaya penghormatan HAM oleh setiap korporasi yang terlibat dalam pembangunan kawasan destinasi Bali Baru. Uji tuntas HAM merupakan proses untuk melakukan identifikasi, mencegah, dan memitigasi dan menjelaskan bagaimana suatu perusahaan mengatasi dampak buruk HAM yang terkait dengannya. Dalam konteks bisnis dan HAM, *human rights impact assessment* (penilian dampak HAM) dapat didefinisikan sebagai proses untuk mengidentifikasi, memahami, menilai dan mengatasi dampak negatif dari proyek dan kegiatan bisnis pada penikmatan HAM atau pemegang hak (*rights holders*) yang terkena dampak, seperti pekerja dan anggota masyarakat.[78]

Prinsip-Prinsip Panduan PBB juga memberikan peluang mengintegrasikan perspektif gender dengan dilengkapi dengan analisis interseksionalitas dalam program dan kebijakan yang ada. Prinsip-Prinsip Panduan PBB menyatakan bahwa negara membutuhkan langkah-langkah yang tepat untuk mencegah, menginvestigasi, menghukum, dan memberikan pemulihan terhadap penyalahgunaan HAM, termasuk semua bentuk diskriminasi, pelecehan dan kekerasan terhadap perempuan melalui kebijakan, perundang-undangan, peraturan, dan

---

[77] Stéphanie Bijlmakers, *The Legalization of Corporate Social Responsibility: Towards a New Doctrine of International Legal Status in a Global Governance Context* (Thesis for the Degree of Doctor in Laws University of Leuven , 2017), hlm. 134.

[78] Nora Götzmann, "Introduction to the Handbook on Human Rights Impact Assessment: Principles, Methods and Approaches,"dalam Nora Götzmann, *Handbook on Human Rights Impact Assessment*(Cheltenham Edward Elgar Publishing Limited, 2019), hlm. 4.

penanganan yang efektif. Tindakan yang diambil dalam konteks ini melalui:[79]

1. Negara dalam mengambil langkah-langkah kebijakan harus menyasar, termasuk melalui langkah-langkah khusus jangka pendek, akar penyebab struktur kekuasaan yang diskriminatif yang beroperasi melawan perempuan dan yang mencegah pencapaian kesetaraan substantif di semua bidang;
2. Negara harus merevisi peraturan perundang-undangan yang ada yang secara langsung atau tidak langsung mendiskriminasi perempuan dan mengambil langkah-langkah efektif untuk menghilangkan pelecehan seksual dan kekerasan berbasis gender terhadap perempuan, sehingga perempuan dapat memiliki akses ke peluang berdasarkan kesetaraan dengan laki-laki;
3. Negara harus memastikan partisipasi perempuan dan organisasi perempuan dalam mengambil langkah-langkah hukum dan kebijakan untuk diterapkan, termasuk melalui rencana aksi nasional dan sarana lain seperti itu.

Namun demikian sejak Dewan HAM PBB mengadopsi Prinsip-Prinsip Panduan PBB, implementasi penuh tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM dan uji tuntas HAM masih memerlukan upaya legislasi untuk mengintegrasikan uji tuntas HAM ke dalam hukum nasional.[80] Mark B. Taylor mengidentifikasi menemukan 4 (empat)

---

[79] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and United Nations Development Programme, *op.cit.*, hlm. 9

[80] Dalam konteks Uni Eropa terdapat 3 (tiga) generasi pengaturan mengenai uji tuntas HAM: 1. Generasi pertama berkonsentrasi pada kewajiban pelaporan uji tuntas HAM. Klausul Transparansi dalam Rantai Suplai dalam Undang-Undang Perbudakan Modern Inggris mewakili jenis norma ini. Di Uni Eropa, Arahan Pelaporan Non-Keuangan juga telah menetapkan persyaratan pengungkapan umum untuk perusahaan besar; 2. Generasi kedua menetapkan kewajiban uji tuntas HAM penuh, yang meliputi identifikasi risiko, kewajiban untuk mengambil tindakan dan melaporkan tindakan yang diambil, termasuk hasilnya. Uni Eropa telah mengenakan kewajiban uji tuntas HAM untuk importir mineral konflik. Uni Eropa juga telah menetapkan persyaratan uji tuntas bagi operator yang menempatkan kayu dan produk kayu di pasar tunggal Uni Eropa. Di Belanda, Undang-Undang mengenai Uji Tuntas Buruh Anak menerapkan pendekatan ini dengan fokus khusus pada pekerja anak. Namun, hubungan antara tanggung jawab perusahaan dan akses terhadap keadilan bagi korban malpraktik korporasi masih belum jelas di banyak negara; 3. Generasi ketiga hukum yang muncul, dimulai dengan kewajiban kewaspadaan hukum (duty of vigilance law) Perancis (2017), selain itu Inisiatif Bisnis yang Bertanggung jawab atas warga negara Swiss dan masing-masing kontra-proposal oleh parlemen Swiss secara eksplisit menghubungkan kewajiban-kewajiban uji tuntas HAM dengan tanggung jawab perusahaan yang ada. Lihat, European Coalition for Corporate Justice, *Key Features Of Mandatory Human Rights Due Diligence Legislation,* (ECCJ Position Paper, June 2018), hlm. 1-2

pendekatan pengaturan utama untuk memastikan kegiatan uji tuntas HAM oleh bisnis:[81]

1. Uji tuntas sebagai masalah kepatuhan hukum/peraturan;
2. Peraturan yang menciptakan insentif atau manfaat bagi perusahaan yang dapat menunjukkan praktik uji tuntas;
3. Mendorong atau mensyaratkan uji tuntas melalui transparansi dan aturan pengungkapan;
4. Kombinasi satu atau lebih hal di atas.

Dalam konteks pengadaan publik, negara adalah pelaku pasar yang signifikan, baik sebagai pembeli maupun sebagai pemilik. Ketika negara mengontrak barang dan jasa melalui upaya pengadaan publik, mereka memengaruhi praktik perusahaan dengan mewajibkan perusahaan untuk melakukan uji tuntas HAM atau dengan memberi mereka perlakuan istimewa dalam persaingan untuk kontrak pemerintah berdasarkan kinerja mereka sehubungan dengan HAM. Secara umum, Negara dapat menawarkan perlakuan istimewa kepada perusahaan yang terlibat dalam uji tuntas HAM. Sebaliknya, Negara juga dapat menangguhkan atau melarang perusahaan untuk bersaing mendapatkan kontrak pemerintah ketika mereka gagal melakukan uji tuntas yang memadai, dan telah berkontribusi pada pelanggaran HAM.[82]

European Coalition for Corporate Justice mengidentifikasi 10 karakter utama untuk pengembangan legislasi uji tuntas HAM yang efektif dan komprehensif[83] sebagaimana terlihat pada tabel 4.8:[84]

---

[81] Mark B. Taylor, *Human Rights Due Diligence: The Role of States*, (International Corporate Accountability Roundtable, 2013), hlm. 4.

[82] Olivier De Schutter, *et.al., Human Rights Due Diligence: The Role of States,* (International Corporate Accountability Roundtable, European Coalition for Corporate Justice, and Canadian Network on Corporate Accountability, 2012), hlm. 29.

[83] Karaketeristik utama ini sangat penting untuk mencapai reformasi legislatif yang mengimplementasikan uji tuntas HAM secara maksimal, sambil membantu meringankan banyak kendala yang dihadapi oleh korban pelanggaran hak asasi manusia yang berkaitan dengan perusahaan ketika mencari keadilan dan memulihkan kerugian yang diderita. Lihat, European Coalition for Corporate Justice, *loc.cit.*

[84] *Ibid.*, hlm. 2-3.

Tabel 4.8. Sepuluh Karakter Utama Untuk Pengembangan Legislasi Uji Tuntas HAM

Aspek	Uraian Karakteristik
Lingkup HAM dilindungi	1. Undang-undang mencakup semua standar HAM dan lingkungan yang diakui secara internasional. Undang-undang tersebut adaptif pada keadaan dan konteks khusus negara, dengan merujuk pada standar tambahan yang didefinisikan dalam perjanjian internasional untuk perlindungan hak-hak kelompok atau individu yang sangat rentan.
Cakupan perusahaan	2. Undang-undang ini berlaku untuk perusahaan besar yang kedudukan perusahaan, kantor pusatnya, atau tempat usaha utamanya berada di wilayah hukum negara, terlepas dari bentuk hukumnya;
Sifat kewajiban perusahaan	3. Undang-undang menetapkan tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM dan standar lingkungan yang diakui secara internasional dalam operasi mereka sendiri; dan untuk mengambil langkah-langkah untuk memastikan standar HAM dan lingkungan dihormati dalam rantai pasokan mereka. Untuk memenuhi tanggung jawab ini, perusahaan secara hukum diharuskan untuk melakukan uji tuntas HAM
Isi dari kewajiban uji tuntas	4. Perusahaan diharuskan untuk melakukan tindakan uji tuntas yang sesuai, dan melaporkan adopsi dan hasilnya. Ini berarti bahwa perusahaan harus mengambil, secara berkelanjutan, langkah-langkah yang tepat untuk mengidentifikasi, mencegah, memitigasi, dan menjelaskan bagaimana mereka mengatasi dampak negatif terhadap HAM dan lingkungan. Konten spesifik dari kewajiban uji tuntas perusahaan akan bergantung pada risiko aktual terhadap lingkungan dan HAM yang terkait dengan operasi.
Jangkauan kewajiban uji tuntas	5. Kewajiban perusahaan untuk melakukan uji tuntas yang sesuai menjangkau ke seluruh struktur perusahaan, termasuk perusahaan yang dikendalikan, serta hubungan bisnisnya, termasuk seluruh rantai pasokan perusahaan. Jenis langkah-langkah untuk mengatasi dampak yang diharapkan akan diambil oleh perusahaan akan bervariasi sesuai dengan tingkat pengaruh perusahaan.

Aspek	Uraian Karakteristik
Tanggung jawab hukum dan akses terhadap keadilan	6. Undang-undang menetapkan tanggung jawab hukum perdata bagi perusahaan atas kerusakan yang disebabkan oleh entitas di bawah kendali langsung atau tidak langsung, melanggar standar HAM atau lingkungan yang diakui secara internasional. Kontrol harus ditentukan sesuai dengan keadaan faktual. Ini juga dapat terjadi melalui penggunaan kekuatan dalam hubungan bisnis. 7. Perusahaan dapat melepaskan tanggung jawab mereka apabila dapat membuktikan bahwa mereka telah mengambil semua kehati-hatian untuk mengidentifikasi dan menghindari kerugian atau kerusakan sesuai poin 4 dan 5 di atas, atau bahwa kerusakan akan terjadi bahkan apabila semua kehati-hatian telah diambil. Ini merupakan pembalikan dari beban pembuktian (*reversal of the burden of proof*) sehubungan dengan kecukupan pelaksanaan uji tuntas perusahaan. 8. Undang-undang memungkinkan orang yang dirugikan oleh pelanggaran HAM atau standar lingkungan untuk mengambil tindakan terhadap perusahaan induk untuk mengambil langkah-langkah guna memastikan penghentian pelanggaran dan untuk mengkompensasi kerusakan yang akan dihindari apabila uji tuntas telah dilaksanakan dengan tepat. 9. Pengungkapan bukti: Hukum memperkenalkan kewajiban umum bagi perusahaan tergugat untuk mengungkapkan bukti yang relevan dengan kasus tersebut, khususnya mengenai hubungan dan komunikasi dengan entitas yang telah menyebabkan atau berkontribusi terhadap kerusakan, etika diperintahkan untuk melakukannya oleh hakim. 10. Aturan wajib utama: Hukum menetapkan bahwa ketentuannya berlaku terlepas dari hukum yang berlaku di bawah hukum perdata internasional

Sumber: European Coalition for Corporate Justice (2018)

Pembangunan Bali Baru yang telah difasilitasi oleh Pemerintah melalui pembangunan infrastruktur, menjadi justifikasi bagi pemerintah untuk menentukan persyaratan uji tuntas HAM bagi perusahaan yang terlibat dalam pengembangan destinasi Bali Baru. Pengembangan infrastruktur pariwisata membutuhkan investasi besar dalam kegiatan

yang luas dan beragam. Banyak dari kegiatan ini dalam bentuk utilitas publik seperti listrik, air, gas dan transportasi dan lain-lain. Layanan ini sangat penting bagi masyarafkat sehingga intervensi pemerintah dianggap tidak dapat dihindari. Oleh karena keragamannya, pariwisata harus saling berhadapan dengan beberapa sektor ekonomi lainnya. Pemerintah harus memainkan peran utama dalam menyalurkan anggaran ke berbagai kementerian/lembaga di Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk melakukan pengembangan dan pemeliharaan infrastruktur, penyediaan lahan, dan penyediaan utilitas di daerah-daerah prioritas pariwisata. Dengan tidak adanya syarat dasar ini, inisiatif sektor swasta tidak akan tumbuh, Oleh karena itu, rencana jangka panjang dan pendek yang komprehensif untuk pengembangan super-struktur pariwisata harus diidentifikasi, dikoordinasikan dan diimplementasikan oleh Pemerintah. Selain berinvestasi dalam penyediaan layanan dasar, Pemerintah mengidentifikasi produk pariwisata, melestarikan warisan budaya, lingkungan, dan ekologi. Kekuatan pasar tidak dapat diharapkan untuk memastikan bahwa degradasi lingkungan tidak akan terjadi. Dana publik harus disediakan untuk meluncurkan program kesadaran, dan untuk melakukan upaya pelestarian yang diperlukan.[85]

4.1.6. Memajukan Model Pariwisata Alternatif yang Berkeadilan

Seharusnya dalam pengembangan destinasi Bali Baru, Pemerintahan Presiden Joko Widodo dapat mengembangkan kebijakan pariwisata untuk melayani kebutuhan manusia dan kesejahteraan. Pilihan kebijakan yang didasari pengembangan pariwisata massal modern untuk mengejar dimensi ekonomi namun juga digunakan secara lokal untuk rekonsiliasi, solidaritas, peningkatan kesadaran, konservasi, timbal balik, dan nilai-nilai non-pasar lainnya. Model pariwisata alternatif menawarkan konseptualisasi pariwisata yang diikuti oleh masyarakat sebagai satu sisi dari ekonomi yang beragam yang melengkapi kegiatan ekonomi lainnya termasuk subsisten. Pilihan-pilihan untuk mengubah paradigma sempit yang ditetapkan oleh globalisasi kapitalis dan pariwisata dengan mengakui bahwa nilai-nilai sosial memiliki nilai penting yang tidak kalah

[85] Business Recorder, "Role Of Public Sector In Tourism Development," *Supplements,* diperbaharui terakhir pada 20 Juni 2011, https://fp.brecorder.com/2011/06/201106201203750/

pentingnya dengan nilai ekonomi.[86] Stewart-Harawira mengembangkan visi *eco-humanism* baru untuk mengkaitkan perdamaian global, keadilan global, dan keutamaan hidup kolektif sebagai pijakan dalam pengembangan kebijakan (politik) pariwisata. Wisata alternatif adalah aspek utama dalam proses ini karena wisata alternatif mendorong kemungkinan rekonsiliasi, pengakuan hak-hak alam, empati dengan orang lain, penghormatan terhadap keanekaragaman dan hubungan yang dibangun berdasarkan timbal balik dan solidaritas.[87] Dengan demikian, inkorporasi HAM dalam pariwisata adalah wujud dari konsep pariwisata alternatif dan pariwisata yang bertanggung jawab. Pariwisata alternatif menolak pariwisata massal yang secara radikal telah mengubah hubungan sosial. Pariwisata alternatif direkonseptualisasikan sebagai bentuk pariwisata non-massal dengan wajah manusia, bukan bisnis, yang bertujuan mengatasi pelanggaran HAM pada destinasi. Menurut Freya Higgins-Desbiolles, dari semua bentuk pariwisata alternatif, hanya pariwisata keadilan yang menonjol dalam komitmennya untuk membalikkan pariwisata yang tidak adil dan dan berporos pada globalisasi kapitalis.[88]

Kebijakan (politik) pariwisata untuk mengembangkan destinasi Bali Baru semestinya diarahkan pada pengembangan pariwisata alternatif. Tujuan utama dari pariwisata alternatif adalah untuk mengembangkan pariwisata yang sesuai dengan nilai-nilai lingkungan, sosial dan budaya lokal. Dengan kata lain, pariwisata alternatif meminimalkan konsekuensi negatif bagi masyarakat lokal dan mengoptimalkan kontrol lokal, meningkatkan manfaat ekonomi lokal dan mempromosikan pertemuan yang proaktif dan bermakna antara wisatawan dan masyarakat setempat. Di samping itu, pariwisata alternatif diperlukan untuk menantang pariwisata yang didorong oleh kapitalisme global yang mengusung pengembangan pariwisata massal. [89]

---

[86] B. Freya Higgins-Desbiolles, *op.cit.,* hlm. 388-389.

[87] *Ibid.*, hlm. 391.

[88] Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *op.cit.*, hlm. 86-87.

[89] Pariwisata alternatif muncul terutama sebagai reaksi terhadap meningkatnya kekhawatiran terhadap konsekuensi negatif dari produksi dan konsumsi suatu bentuk pariwisata tertentu, yang diberi label pariwisata massal. Bahkan ketika kata 'berkelanjutan' pertama kali dikaitkan dengan pariwisata, disarankan agar pengembangan pariwisata berkelanjutan, harus didasarkan pada 'opsi atau strategi yang dianggap lebih disukai daripada pariwisata massal. Lihat, Richard Sharpley, *Tourism Development and the Environment: Beyond Sustainability?* (London: Earthscan, 2009), hlm. 43-48.

Pada titik ini, terdapat 3 (tiga) paradigma baru dari evolusi teori pembangunan yang dapat dijadikan pijakan dalam mengembangkan kebijakan (politik) pariwisata, yaitu teori pasca pembangunan, pembangunan manusia, dan pembangunan global yang mengintegrasikan strategi pariwisata yang berpihak pada masyarakat miskin, HAM, perubahan dampak perubahan iklim, dan struktur tata kelola global multilateral. Jhon Ganesha Siahaan memberikan rekomendasi untuk mengembangkan konsep pariwisata dengan berdasarkan pada prinsip keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*), keadilan dalam generasi, termasuk generasi saat ini, dan memberikan perlindungan terhadap keanekaragaman hayari. Pada titik ini, setiap pemangku kepentingan baik negara, maupun investor harus memiliki kesadaran kehati-hatian sebelum menerbitkan kontrak, perjanjian atau perikatan dalam mengembangkan pariwisata.[90]

Lebih lanjut, upaya pengembangan Bali Baru semestinya dikerangkai dengan pendekatan HAM untuk dapat menjamin keberlanjutan bisnis, serta mempromosikan keberlanjutan sosial, ekonomi dan lingkungan. Pendekatan ini diharapkan dapat menangani isu-isu HAM yang terkait dengan pariwisata, seperti (1) hak atas tanah; (2) hak masyarakat adat; (3) menipisnya sumber daya alam termasuk air; (4) martabat, rasa hormat, dan pengambilan keputusan partisipatif; (5) kondisi tenaga kerja, termasuk kesehatan dan keselamatan kerja; dan (6) eksploitasi seksual, termasuk eksploitasi seksual terhadap anak-anak. Dengan kata lain, pengembangan kesepuluh Bali Baru mendorong masyarakat setempat harus menikmati sebagian dari hasil pariwisata, berpartisipasi dalam peluang yang ditawarkannya, dan tidak menderita dampak buruk terhadap HAM dan lingkungan.[91]

Fenomena *overtourism* di Bali tentu berpotensi terulang kembali pada destinasi yang disebut Pemerintahan Presiden Joko Widodo sebagai

---

[90] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019)

[91] Tourism Concern dan IHRB, *op.cit.*, hlm. 9. Beberapa masalah hak asasi manusia utama berkaitan dengan hotel, antara lain: (1) Hak untuk bekerja; (2) Kondisi kerja; (3) Kerja paksa; (4) Hak atas air dan sanitasi; (4) Hak untuk hidup dan sehat; (5) Dampak ekonomi dan budaya; (6) Pekerja anak; (7) Eksploitasi seksual; dan (8) Hak untuk berpartisipasi. Lihat, Green Hotelier, "Human Rights and the Hotel Industry," diakses terakhir pada 21 September 2019, https://www.greenhotelier.org/know-how-guides/human-rights-and-the-hotel-industry/

Bali Baru. Dengan demikian, kritik terhadap *overtourism* mempertanyakan pertumbuhan ini sendiri dan sejauh mana pertumbuhannya dapat berkelanjutan dalam menghadapi serangkaian dampak negatif yang semakin meningkat. Dengan cara ini, pendekatan *overtourism* yang bertujuan untuk mengkatkan laju arus wisatawan mancanegara yang diasumsikan akan menumbuhan perekonomian dan memberikan *trickle down effect* bagi masyarakat terdampak perlu diubah. Pariwisata alternatif yang mempromosikan bentuk perjalanan yang adil antara anggota masyarakat yang berbeda karena bertujuan mencapai saling pengertian, solidaritas dan kesetaraan sebagai alternatif bagi pariwisata massal.

Dampak pariwisata terhadap pertumbuhan ekonomi lokal dapat dikaitkan dengan keperluan para wisatawan terhadap berbagai barang dan jasa di tempat tujuan, termasuk akomodasi, makanan dan minuman, hiburan, layanan transportasi lokal, suvenir, dan penawaran wisata. Demikian adanya, sebagai penggerak perekonomian, pariwisata dapat berperan baik sebagai *supplier* (*forward lingkages*) dan juga sebagai *demander* (*backward linkages of tourism*). Peluang itu mencakup hubungan langsung, seperti perluasan industri pertanian lokal untuk menyediakan makanan untuk hotel dan restoran lokal, dan hubungan tidak langsung dengan, misalnya, industri konstruksi. Namun demikian, asumsi yang optimis mengenai kontribusi pembangunan pariwisata ini harus berhadapan dengan kenyataan bahwa tidak semua destinasi dapat memanfaatkan peluang keterkaitan tersebut. Artinya, berbagai faktor seperti keragaman dan kematangan ekonomi lokal, ketersediaan dana investasi, dan jenis/skala pembangunan pariwisata dapat membatasi dampak pariwisata yang diharapkan, khususnya sebagai *demander* (*backward linkages of tourism*).[92] Namun demikian, masyarakat yang terdampak belum merasakan pembangunan destinasi Bali Baru karena peluang ekonomi bagi masyarakat lokal belum tercipta, justru tercipta potensi pelanggaran HAM dan kerusakan lingkungan di masa mendatang. Dengan demikian, perubahan paradigma pembangunan destinasi Bali Baru dari pariwisata massal menuju pariwisata yang berkeadilan menjadi keharusan sebagai bagian dari pelaksanaan kewajiban negara untuk melindungi HAM dan lingkungan.

[92] Richard Sharpley, *op.cit.*, hlm. 13.

4.2. MENEMPATKAN KORPORASI DALAM POSISI YANG TEPAT: MENDORONG KOMITMEN KORPORASI PADA TITIK EKUILIBRIUM

Perusahaan transnasional sebagai kendaraan globalisasi telah menembus jauh ke dalam ekonomi yang kurang berkembang dengan dibantu oleh aturan perdagangan internasional. Perluasan geopolitik perdagangan internasional tersebut turut mempengaruhi pariwisata dalam hal struktur sosial-ekonomi dan politik baik di tingkat global juga lokal. Hal ini terkait dengan pertanian dan kedaulatan pangan dalam konteks impor dan juga penggunaan lahan untuk pengembangan dan pembangunan pariwisata, termasuk konstruksi dan pengembangan properti, sistem telekomunikasi, infrastruktur dan transportasi, kesehatan dan sanitasi. Dengan demikian, kebijakan yang dikembangkan di salah satu sektor ini akan mempengaruhi pariwisata dan demikian pula sebaliknya.[93]

Globalisasi melalui pergerakan modal transnasional dan integrasi ekonomi telah memfasilitasi perusahaan pariwisata multinasional yang mengarah pada homogenisasi produk pariwisata.[94] Kemudian dalam rangka meningkatkan sektor kepariwisataan, berbagai destinasi membuka diri terhadap kekuatan pasar dan kekuatan globalisasi. Pada titik ini, apabila negara mengejar perusahaan multinasional untuk memimpin pengembangan dan pembangunan pariwisata, maka negara tersebut akan menghadapi masalah ketergantungan, yakni ketika sumber daya lokal tidak digunakan secara akutabel dalam industri ini.[95]

---

93 Sistem pariwisata dan promosi di seluruh dunia menjadi komponen integral dari ideologi kapitalis yang mempromosikan modal swasta dan akumulasi kekayaan melalui perusahaan swasta, pasar bebas di seluruh dunia dan perdagangan bebas. Lihat, Angela Kalisch, "Fair Trade in Tourism – a Marketing Tool for Social Transformation?" dalamStroma Cole dan Nigel Morgan (*eds.*), *Tourism and Inequality Problems and Prospects*, (Oxfordshire: CAB International, 2010), hlm. 86

94 David J. Telfer, op.cit, hlm. 142. Model teknokratis perencanaan induk pariwisata merupakan satu komponen di antara sekelompok kebijakan terkait pariwisata, yang bertujuan untuk mempromosikan jenis pariwisata tertentu yang berakar pada rasionalitas ekonomi modern (Barat). Meskipun menggunakan frasa pembangunan partisipatif, pengentasan kemiskinan, dan perdagangan adil, namun penggunaan tersebut masih dalam cara yang agak terbatas. Pendekatan teknokratis di banyak destinasi, misalnya Eritrea, Zanzibar, Yordania, dan Lombok di Indonesia menunjukkan bahwa banyak perencanaan pariwisata masih didorong oleh rasionalitas teknokratis, yang justru mengartikulasikan pendekatan liberalisasi dan deregulasi ekonomi. Lihat, Raoul V. Bianchi, *Towards a New Political Economy of Global Tourism Revisited*, dalam Richard Sharpley dan David J. Telfer (eds.), *Tourism and Development Concepts and Issues,* (Bristol: Channel View Publications, 2015), hlm. 298.

95 David J. Telfer , *op.cit.*, hlm. 177.

Sementara kegiatan pariwisata internasional telah dipengaruhi oleh proses globalisasi ekonomi dengan cara yang hampir sama dengan kegiatan ekonomi lainnya.[96]

Deregulasi dan globalisasi ekonomi justru memperkuat struktur asimetris dari kontrol perusahaan dalam pariwisata di berbagai destinasi utama dan sub-sektor pariwisata, meskipun melalui hubungan kontrak dan kepemilikan yang beragam. Selain itu, adopsi dan monopolisasi teknologi distribusi oleh perusahaan besar telah memperkuat pertumbuhan konsentrasi industri dan kekuatan perusahaan transnasional.[97] Selanjutnya, organisasi industri pariwisata dikondisikan oleh tindakan pemerintah untuk memastikan iklim investasi yang tepat untuk bisnis, misalnya dengan melalui undang-undang untuk kepentingan modal.[98] Pada saat yang sama, keterlibatan negara dalam pariwisata sangat

---

[96] Raoul V. Bianchi, *op.cit.*, hlm. 307

[97] Raoul V. Bianchi, *op.cit.*, hlm. 314

[98] Sebagai contoh untuk konteks ini, Pemerintah Indonesia bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sedang di tengah proses legislasi pembentukan *Omnibus Law*. Wacana pembentukan *Omnibus Law* pertama kali dikumandangkan dalam acara pelantikan Presiden Joko Widodo pada 20 Oktober 2020. Joko Widodo menyebutkan bahwa Pemerintah dan DPR RI akan menyusun produk legislasi besar, yaitu Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja dan Undang-Undang Pemberdayaan UMKM. *Omnibus Law* dapat dimaknai sebagai "satu undang-undang yang sekaligus merevisi beberapa dan bahkan, puluhan undang-undang (hukumonline.com, artikel 21 Oktober 2019)", lihat ELSAM, *Menatap Tahun-Tahun Penuh Marabahaya: Laporan Situasi Pembela HAM atas Lingkungan Tahun 2019* (Jakarta: ELSAM, 2020), hlm.32-33.
Salah satu rancangan undang-undang (RUU) dalam *Omnibus Law* yang dinilai bermasalah adalah RUU Cipta Lapangan Kerja (Ciptaker). Penghesahan RUU Ciptaker sangat didorong oleh Pemerintah karena dapat mendorong arus investasi ke dalam sekor ekonomi dan bisnis di Indonesia dengan memangkas pengaturan yang telah eksis saat ini. Pemerintah Indonesia dan DPR RI berambisi untuk menyelesaikan dalam Masa Persidangan I Tahun Sidang 2020-2021, Lihat Tempo.co, "Kemenkeu Ingin Omnibus Law Kelar Oktober, Investasi Mulai Masuk 2021" dalam *Bisnis* diakses pada 16 Agustus 2020 dari https://bisnis.tempo.co/read/1376190/kemenkeu-ingin-omnibus-law-kelar-oktober-investasi-mulai-masuk-2021. Percepatan tersebut dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan DPR RI di tengah masifnya penolakan dari masyarakat sipil, terutama dari serikat buruh/pekerja yang memang sangat rentan jika RUU Ciptaker disahkan. Ada 3 (tiga) aspek yang dinilai memicu ketidakpastian: (1) ketidakpastian pekerjaan karena sistem *outsourcing* dan kontrak, (2) ketidakpastian pendapatan akibat perubahakn skema pengupahan pekerja, dan (3) jaminan sosial seperti masa pension dan kesehatan akan sulit dijangkau karena sistem *oursourcing*/kontrak, lihat BBC Indonesia, 14 Agustus 2020, "Omnibus Law: Pemerintah Harap Pembahasan RUU CIpta Karya Tuntas 'Awal Bulan Depan', pegiat: 'Lami akan terus demo hingga dibatalkan", diakses melalui https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53734169. Pada titik ini, dapat dikatakan bahwa RUU Ciptaker sebagai klister ketanagakerjaan *Omnibus Law* bias kepentingan pemilik modal dan korporasi besar dan kurang memperhatikan aspirasi kelompok rentan yang akan terdampak hebat, yaitu masyarakat sipil dan terutama buruh dan pekerja.

bervariasi sesuai dengan kondisi politik dan ideologis domestik yang membentuk organisasi kelembagaan birokrasi negara. Intervensi negara langsung biasanya melibatkan penyediaan proyek infrastruktur skala besar, seperti bandara dan jaringan transportasi, yang mendahului dan mempersiapkan medan untuk pengembangan pariwisata, serta pembentukan kerangka hukum dan peraturan. Pemerintah di negara-negara berkembang secara tradisional mengerahkan berbagai insentif investasi untuk menarik modal investasi.[99]

Pilihan kebijakan ini berimplikasi pada hak-hak masyarakat lokal yang menempati urutan kedua dari kebutuhan dan harapan wisatawan mancanegara, serta keuntungan perusahaan transnasional. Hal ini berarti hak wisatawan untuk bepergian (*rights of tourists to travel*) dianggap lebih penting daripada hak masyarakat yang terdampak pada destinasi wisata.[100] Pendekatan pembangunan yang demikian cenderung lebih mengutamakan hak wisatawan, sementara para pemangku kepentingan yang juga penting lainnya kurang mendapat tekanan. Pariwisata disajikan sebagai upaya untuk menuntaskan kepuasan diri dengan mengorbankan orang lain. Dalam proses itu, penduduk di daerah tujuan mengalami pelanggaran HAM oleh para pengunjung dan industri pariwisata. Situasi ini seringkali disebabkan oleh adanya asumsi bahwa masyarakat yang berada disekitar destinasi dikonseptualisasikan sebagai bagian integral dari sistem dan industri pariwisata. Dalam hal ini, situasi pengutamaan hak untuk berwisata bertentangan dengan prinsip HAM yang mengklaim mendistribusikan manfaat HAM secara universal.[101]

Di sisi lain, ketentuan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, sayangnya lebih menekankan pada hak untuk melakukan perjalanan wisata. Dalam bagian konsideran juga menimbang dinyatakan hak wisatawan untuk melakukan perjalanan dan memanfaatkan waktu luang (*tourists to rest and travel*) adalah bagian dari HAM. Ketentuan dalam Pasal 3 menegaskan hak wisatawan dengan menekankan fungsi kepariwisataan untuk memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan. Kemudian, Pasal 19 ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang berhak

[99] Raoul V. Bianchi, *op.cit*, hlm. 318.
[100] Stroma Cole dan Jenny Eriksson, *loc.cit*.
[101] Brent Lovelock dan Kirsten M. Lovelock, *op.cit*., hlm. 69-71.

memperoleh kesempatan memenuhi kebutuhan wisata, dan secara rinci Pasal 20 menguraikan hak-hak wisatawan yang meliputi:

1. Informasi yang akurat mengenai daya tarik wisata;
2. Pelayanan kepariwisataan sesuai dengan standar;
3. Perlindungan hukum dan keamanan;
4. Pelayanan kesehatan;
5. Perlindungan hak pribadi; dan
6. Perlindungan asuransi untuk kegiatan pariwisata yang berisiko tinggi.

Sementara itu, hak-hak masyarakat yang terdampak pariwisata tidak diatur secara khusus sebagai manifestasi kewajiban negara untuk melindungi HAM dan lingkungan bagi masyarakat yang terdampak oleh industri sektor pariwisata. Dalam prinsip kepariwisataan dalam Pasal 5 terdapat 2 (dua) prinsip yang dapat diletakkan sebagai bagian dari hak masyarakat yang terdampak (1) kepariwisataan menjunjung tinggi HAM, keragamanbudaya, dan kearifan lokal; dan (2) memberdayakan masyarakat setempat. Sementara itu, Pasal 1 angka 6 menyatakan masyarakat sebagai bagian dari destinasi pariwisata:

> Daerah tujuan pariwisata yang selanjutnya disebut Destinasi Pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.

Celah perlindungan HAM dan lingkungan yang minimal dalam kerangka kebijakan dan hukum tersebut menunjukkan kesenjangan tata kelola pariwisata yang semestinya dilengkapi oleh korporasi melalui penghormatan terhadap HAM dan lingkungan.[102] Namun hal tersebut berkaitan dengan situasi politik HAM di suatu negara karena tidak semua negara meratifikasi perjanjian internasional HAM, dan berbeda-

[102] Spesifikasi tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM dimulai dengan pengamatan bahwa tanggung jawab ini sudah ada sebagai bagian dari norma sosial (*socialnorms*) yang mapan. Istilah tanggung jawab (*responsibility*) dimaksudkan untuk mengisyaratkan bahwa istilah itu berbeda dari tugas hukum. Norma sosial ada di atas dan di atas kepatuhan terhadap hukum dan peraturan. Dan tentu saja beberapa norma sosial menjadi hukum dari waktu ke waktu. Lihat, John Gerard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, (New York: W. W. Norton & Company, 2013), hlm. 90.

beda dalam hal kemampuan dan kemauan untuk menegakkan (*ability and willingness to enforce*) kewajiban mereka.[103] Tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM sebagai bagian dari norma sosial ada secara independen dari kemampuan atau kemauan negara untuk memenuhi tugas mereka sendiri. Dalam hal bisnis, ketidakpatuhan terhadap norma sosial dapat memengaruhi lisensi sosial perusahaan untuk beroperasi. Dengan demikian, harapan yang berbeda dari setiap orang dan negara terkait perilaku perusahaan dalam kaitannya dengan HAM dapat berpijak pada satu norma sosial.

Norma sosial mengenai tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM telah mendapatkan pengakuan hampir universal (*near-universal recognition*) dalam lingkungan sosial global tempat perusahaan multinasional beroperasi.[104] Perusahaan bisnis dengan demikian diharapkan tunduk pada 2 (dua) sistem tata kelola eksternal yang berbeda, yaitu sistem hukum dan otoritas publik, dan sistem sipil atau sistem sosial tidak berdasarkan negara (*nonstate-based social*) yang didasarkan pada hubungan antara perusahaan dan pemangku kepentingan eksternal mereka. Dengan kata lain, sistem tata kelola perusahaan mencerminkan persyaratan yang tidak hanya berdimensi publik, namun juga berdimensi non-publik, yang bergantung pada konteks.[105]

Dalam kasus KEK Tanjung Kelayang, Dinas Pariwisata Provinsi Bangka Belitung telah menyatakan harapannya agar korporasi yang menginisiasi pembangunan dapat melakukan pencegahan terhadap potensi pelanggaran HAM:[106]

> "Mengingat kawasan Tanjung Kelayang adalah hasil inisiasi dari pihak swasta, maka dalam hal ini Dinas Pariwisata melihat bahwa pengelola memiliki tanggung jawab besar. Oleh karena itu, harus ada upaya pencegahan supaya potensi pelanggaran terhadap HAM tidak terjadi."

---

[103] John Gerard Ruggie, *loc.cit*.

[104] Pengakuan hampir universal menurut John Ruggie berkaitan dengan dua hal. Pertama, tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM secara luas diakui oleh bisnis itu sendiri. Kedua, semua ekspektasi terkait HAM yang mungkin dimiliki oleh beragam publik terhadap perusahaan bisnis ketika penyimpangan lingkup global dari tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM, maka penerapan sanksi sosial merupakan cara penegakan norma sosial. Lihat, *ibid.,*, hlm.92-93.

[105] *Ibid*.

[106] *Multi Stakeholder Dialogue*: "Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Kelayang, (ELSAM: Desember 2019).

Kerangka Kerja Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan dan Prinsip-Prinsip Panduan menekankan kewajiban pemerintah dan tanggung jawab perusahaan secara bersama. Hal ini, berarti setiap pihak memiliki peran independen namun saling melengkapi. Pesan yang diniatkan oleh kedua instrumen ini jelas, yakni bahwa kegagalan suatu negara untuk melindungi HAM tidak menghilangkan tanggung jawab bisnis menghormati HAM.[107]

Pada titik ini tanggung jawab perusahaan secara independen untuk menghormati HAM memiliki peran penting.[108] Perusahaan perlu bertindak secara efektif untuk mengetahui (*need to know*) apakah dan bagaimana kemungkinan dari kegiatan usaha mereka terhadap dampak buruk HAM. Selain perusahaan perlu untuk menunjukkan (*to show*) bahwa mereka telah mengambil tindakan untuk mencegah, memitigasi, dan mengatasi dampak ini. Hal ini mengharuskan perusahaan untuk memiliki kebijakan, kemampuan, dan proses yang memadai.[109] Selanjutnya, karena banyak perusahaan memiliki jangkauan hubungan bisnis yang sangat luas, dalam jumlah, skala dan lokasi, maka Prinsip-Prinsip Panduan PBB tidak menganjurkan satu pendekatan tunggal. Pendekatan menyesuaikan dengan ukuran, sektor, kepemilikan, dan struktur perusahaan. Oleh karena itu, setiap industri dan perusahaan sebaiknya mengadopsi campuran pendekatan yang berbeda.[110] Gambar 4.4 memberikan ilustrasi pentingnya peran sukarela korporasi dalam menghormati HAM ditengah celah kesenjangan UU Kepariwisataan menciptakan keseimbangan perlindungan HAM.

---

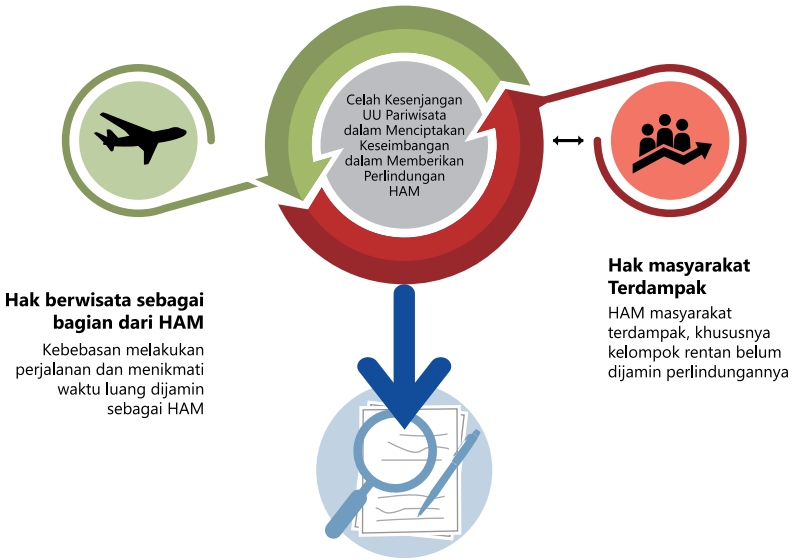
[107] Margaret Wachenfeld, *et.al.*, *State of Play The Corporate Responsibility to Respect Human Rights in Business Relationships,* (Institute for Human Rights and Business & Global Business Initiative on Human Rights, 2012), hlm. 22.

[108] John Gerard Ruggie, *loc.cit.*

[109] Margaret Wachenfeld, *et.al., op.cit.*, hlm. 27-28.

[110] *Ibid.*

Gambar 4.4. Diagram Urgensi Peran Sukarela Korporasi Dalam Penghormatan HAM di Sektor Pariwisata



Sumber: Hasil Olahan Peneliti

Tanggung jawab perusahaan bisnis untuk menghormati HAM berlaku untuk semua perusahaan, terlepas dari ukuran, sektor, konteks operasional, kepemilikan, dan strukturnya. Ketika perusahaan menyebabkan dampak buruk terhadap HAM melalui operasi mereka sendiri maka mereka memiliki tanggung jawab utama atas dampak tersebut. Sehubungan dengan hubungan bisnis, pesan penting dari Prinsip-Prinsip Panduan PBB:[111]

1. Menghindari berkontribusi terhadap dampak buruk HAM, dan mengatasi dampak ketika terjadi, termasuk dengan berpartisipasi dalam pemulihan;
2. Berusaha mencegah dan mengurangi dampak buruk yang terkait langsung dengan operasi, produk atau layanan mereka melalui hubungan bisnis, bahkan apabila perusahaan tidak

[111] *Ibid.*

berkontribusi terhadap dampak seperti itu. Prinsip-prinsip Panduan PBB tidak mengharuskan perusahaan untuk memberikan pemulihan, meskipun perusahaan mungkin dapat mengambil peran dalam melakukannya.

Prinsip ke-15 Prinsip-Prinsip Panduan PBB menyatakan bahwa untuk memenuhi tanggung jawab menghormati HAM, perusahaan bisnis harus memiliki kebijakan dan proses yang sesuai dengan ukuran dan keadaan mereka, termasuk:

1. Komitmen kebijakan untuk memenuhi tanggung jawab mereka dalam menghormati HAM;
2. Proses uji tuntas HAM untuk mengidentifikasi, mencegah, memitigasi dan menjelaskan bagaimana mereka mengatasi dampaknya terhadap HAM;
3. Proses-proses untuk memungkinkan pemulihan dari setiap dampak buruk HAM yang diakibatkannya atau yang disumbangkannya.

Tindakan yang efektif dalam menghormati HAM mensyaratkan bisnis untuk mengetahui apakah dan bagaimana mereka mungkin terlibat dalam dampak buruk HAM (termasuk pula dalam hubungan bisnis), dan untuk menunjukkan bahwa mereka telah mengambil tindakan untuk mencegah, memitigasi, dan mengatasi dampak ini. Ini mengharuskan mereka untuk memiliki kebijakan, kemampuan, dan proses yang memadai.[112] Artinya, ruang lingkup tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM dimaknai sebagai kalkulasi dampak buruk HAM yang mencakup dampak aktual dan potensial yang timbul dari kegiatan perusahaan itu sendiri (*through its own activities*) dan dari hubungan dengan pihak ketiga (*through its business relationships*) yang terkait dengan kegiatan tersebut. Hubungan bisnis disini dipahami termasuk mitra bisnis, entitas lain dalam rantai nilai perusahaan, dan entitas non-negara atau entitas lainnya yang terkait langsung dengan bisnisnya.[113] Perusahaan juga harus mengembangkan kapasitas kelembagaan untuk mengetahui dan menunjukkan bahwa mereka tidak melanggar HAM untuk melepaskan tanggung jawab dalam hal menghormati HAM.

---

[112] Margaret Wachenfeld, *et.al., loc.cit*.
[113] John Gerard Ruggie, *op.cit*., hlm. 99-100

4.2.1. Uji Tuntas HAM

Prinsip ke-17 Prinsip-Prinsip Panduan PBB secara eksplisit menyatakan bahwa uji tuntas mengacu pada proses penyelidikan dan pengendalian yang dilaksanakan oleh perusahaan, yakni suatu proses yang memastikan bahwa perusahaan benar-benar menghormati HAM. Selain itu uji tuntas juga merupakan proses yang tidak hanya memastikan kepatuhan perusahaan terhadap hukum nasional, namun juga mengelola risiko dan kerugian terhadap HAM dengan maksud untuk menghindari risiko dan kerugian HAM.[114] Konsep uji tuntas (*due diligence)* HAM kemudian dipergunakan sebagai sarana bagi perusahaan untuk mengidentifikasi, mencegah, memitigasi, dan mengatasi dampak negatif terhadap HAM.[115]

Sebagai inti dari Prinsip-Prinsip Panduan PBB, uji tuntas HAM merupakan proses yang melibatkan beberapa langkah yang harus dilakukan perusahaan untuk memastikan bahwa kegiatannya memenuhi harapan yang ditetapkan dalam Prinsip-Prinsip Panduan PBB.[116] Disini uji tuntas HAM bertujuan agar perusahaan mengatasi tanggung jawab mereka untuk menghormati HAM. Uji tuntas HAM juga mengidentifikasi dan mengelola risiko material bagi perusahaan itu sendiri, yakni dengan memasukkan risiko yang mungkin ditimbulkan oleh kegiatan perusahaan dan hubungan terkait dengan hak-hak individu dan masyarakat yang terkena dampak. Oleh karena HAM melibatkan pemegang hak, maka uji tuntas bukan hanya masalah menghitung probabilitas, namun juga harus melibatkan pemegang hak atau orang lain yang secara sah mewakili mereka. Uji tuntas kemudian membahas dampak negatif aktual atau potensi dampak negatif (risiko) terkait dengan topik yang dicakup dalam Pedoman OECD untuk *Multinational Enterprises* (MNE)[117] yakni, HAM (termasuk pekerja dan

---

114 *Ibid*, hlm. 908.

115 *Ibid*.

116 Menurut John Ruggie untuk melepaskan tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM membutuhkan uji tuntas. Konsep ini menjelaskan langkah-langkah yang harus diambil perusahaan untuk menjadi sadar, mencegah dan mengatasi dampak buruk HAM. Lihat, Jonathan Bonnitcha dan Robert McCorquodale, *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (European Journal of International Law Vol. 28 no. 3, 2017), hlm. 900.

117 Bagi banyak perusahaan, istilah risiko terutama berarti risiko bagi perusahaan seperti risiko keuangan, risiko pasar, risiko operasional, risiko reputasi, dll. Perusahaan peduli dengan posisi mereka di pasar vis-à-vis pesaing mereka, citra mereka dan keberadaan

hubungan industri), lingkungan, penyuapan, korupsi, dan kepentingan konsumen.[118] Kemudian, atas dorongan dinamika situasi HAM, maka uji tuntas HAM dilakukan secara berkala selama siklus proyek tertentu.[119]

Lebih lanjut, bisnis memiliki tanggung jawab untuk dampak buruk HAM yang disebabkan oleh mereka sendiri. Ini berarti bahwa bisnis memiliki tanggung jawab untuk memberikan pemulihan kapan pun mereka melanggar HAM. Dalam konteks ini, uji tuntas HAM sebagai standar perilaku relevan dalam mendefinisikan sejauh mana bisnis bertanggung jawab atas HAM yang disebabkan atau dikontribusikan bagi pihak ketiga yang merugikan. Proses uji tuntas juga HAM merupakan cara yang dapat digunakan bisnis untuk memastikan mereka menjalankan tanggung jawab tersebut.[120] Dengan kata lain, prinsip-prinsip Panduan dapat digunakan sebagai instrumen tanggung jawab HAM perusahaan sendiri dan untuk dampak HAM yang disebabkan oleh pihak ketiga yang memiliki hubungan bisnis.

Terkait dengan pihak ketiga, Prinsip-Prinsip Panduan PBB menetapkan bahwa perusahaan bisnis memiliki tanggung jawab untuk mempergunakan pengaruh (*leverage*) pada pihak ketiga tertentu untuk mencegah mereka melanggar HAM. Prinsip ke-13 Prinsip-Prinsip Panduan PBB mendefinisikan tanggung jawab perusahaan bisnis untuk:[121]

1. Menghindari untuk menyebabkan atau berkontribusi terhadap dampak buruk hak asasi manusia melalui kegiatan mereka sendiri, dan mengatasi dampak tersebut ketika terjadi;
2. Berusaha untuk mencegah atau mengurangi dampak buruk hak asasi manusia yang terkait langsung dengan operasi, produk atau layanan mereka dengan hubungan bisnis mereka, bahkan jika mereka tidak berkontribusi terhadap dampak tersebut.

---

jangka panjang, jadi ketika mereka melihat risiko, biasanya risiko untuk diri mereka sendiri. Namun pedoman mengacu pada kemungkinan dampak buruk pada manusia, lingkungan dan masyarakat yang disebabkan oleh perusahaan, berkontribusi, atau yang terkait langsung dengan mereka. Dengan kata lain, ini adalah pendekatan yang menghadap (melihat) ke luar terhadap risiko. Lihat, OECD, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* (2018), hlm. 15.

118 Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale, *loc.cit.*

119 John Gerard Ruggie, *loc.cit*

120 *Ibid*, hlm. 912.

121 *Ibid*, hlm. 913 .

Uji tuntas HAM pertama-tama dan terutama diarahkan pada dampak, atau berbasis pada risiko HAM (*human rights risk*). Prioritas tersebut dapat ditemukan secara jelas dalam Prinsip-Prinsip Panduan yang menekankan risiko dampak buruk terhadap masyarakat sebagai pendorong utama uji tuntas. Dalam Prinsip-prinsip Panduan PBB terdapat 3 (tiga) keadaan sehubungan dengan prioritas, yakni:[122]

1. Memprioritaskan di antara hubungan dalam rantai nilai yang kompleks dengan sejumlah besar entitas.
2. Memprioritaskan dampak dan masalah apa yang harus diatasi terlebih dahulu dalam hubungan yang spesifik;
3. Konteks peningkatan risiko HAM, termasuk di mana ada risiko keterlibatan dalam pelanggaran HAM berat.

Pendekatan berbasis risiko mengharuskan perusahaan untuk membuat penilaian awal yang mengidentifikasi bidang-bidang risiko tertinggi dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti, tingkat keparahan dampak potensial, negara mitra operasi, sektor, dan sifat dari operasi. Dalam semua kasus, potensi dampak HAM yang parah harus menjadi yang pertama dalam daftar risiko yang harus diatasi, dan risiko keterlibatan dalam pelanggaran HAM berat harus ditangani sebagai masalah kepatuhan hukum. Setelah perusahaan telah mengatasi suatu masalah secara layak, maka harus mulai menangani dampak lain.[123]

Perusahaan kemudian juga harus mempertimbangkan tingkat keterlibatannya (*degree of involvement*). Hal tersebut untuk menginformasikan sifat, tingkat tanggung jawab dan tugas perusahaan dalam mengambil tindakan yang sesuai. Perilaku yang diharapkan dari perusahaan sebagai tindakan yang tepat sebagian tergantung pada tingkat keterlibatan bisnis dengan potensi atau dampak negatif HAM seperti:[124]

1. Perusahaan menyebabkan atau mungkin menyebabkan dampak buruk terhadap HAM melalui kegiatannya sendiri;
2. Perusahaan berkontribusi atau mungkin berkontribusi terhadap dampak buruk HAM yang berkaitan dengan kegiatannya sendiri

---

122 Margaret Wachenfeld, *et.al., op.cit*, hlm. 31-32.
123 *Ibid*.
124 Margaret Wachenfeld, *et.al., op.cit,*, hlm. 34.

3. Dampak buruk terkait langsung dengan operasi, produk, atau layanan perusahaan bisnis melalui hubungan bisnisnya

4.2.2. Tindakan Tepat dan Pengaruh Perusahaan

Ketika sebuah perusahaan terkait langsung dengan dampak buruk, Prinsip-Prinsip Panduan PBB menyatakan bahwa tindakan yang tepat tergantung pada sejumlah faktor, seperti tingkat keparahan penyalahgunaan, jumlah pengaruh, konsekuensi HAM dari pemutusan hubungan kerja, dan seberapa penting hubungan itu. Sebagaimana dicatat oleh Margaret Wachenfeld, terdapat empat poin terkait tindakan tepat dari perusahaan dalam lingkup pengaruh mereka, yaitu:[125]

1. Apabila sebuah bisnis memiliki pengaruh, maka perusahaan harus menggunakannya dan apabila diperlukan pengaruh tersebut dapat ditingkatkan, misalnya, dengan menawarkan insentif, membangun kapasitas, atau bekerja sama dengan aktor lain;
2. Apabila tidak memiliki pengaruh dan tidak dapat meningkatkan pengaruh untuk membantu memperbaiki situasi, bisnis harus mempertimbangkan untuk mengakhiri hubungan.
3. Ketika mempertimbangkan apakah akan mengakhiri suatu hubungan, sebuah bisnis harus mempertimbangkan:
    a. Tingkat keparahan pelanggaran HAM. Semakin parah penyalahgunaan, semakin cepat perusahaan perlu melihat perubahan;
    b. Konsekuensi HAM dari pemutusan hubungan. Misalnya, apakah pemutusan hubungan kerja meningkatkan kerentanan pekerja atau komunitas, atau menghilangkan kelompok rentan akses ke layanan dasar;
4. Apabila sebuah bisnis memutuskan untuk tidak memutuskan hubungan karena itu penting dan tidak ada alternatif, maka perusahaan harus siap untuk menunjukkan upaya berkelanjutan untuk mengurangi dampak buruk terhadap HAM dan harus siap untuk menerima konsekuensi dari melanjutkan koneksi.

[125] *Ibid*., hlm. 35-36.

Lebih lanjut, berkenaan dengan pengaruh, Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengubah paradigma sebagian besar model dan harapan sebelumnya mengenai perilaku yang bertanggung jawab dalam konteks hubungan bisnis. Pengaruh menjadi titik awal untuk menentukan tanggung jawab. Prinsip-Prinsip Panduan PBB menetapkan tanggung jawab ditentukan oleh dampak perusahaan. Perilaku yang diharapkan dari perusahaan menurut Prinsip-Prinsip Panduan PBB sebagai tindakan yang sesuai sebagian tergantung pada tingkat keterlibatan bisnis dengan potensi atau dampak negatif HAM yang sebenarnya.[126]

Prinsip-Prinsip Panduan mendefinisikan pengaruh sebagai kemampuan untuk melakukan perubahan dalam praktik-praktik buruk mitra bisnis yang menyebabkan atau berkontribusi terhadap dampak HAM. Dengan demikian dapat diartikan bahwa pengaruh adalah konsep penting dalam Prinsip-Prinsip Panduan karena mengakui spektrum yang lebih luas terhadap dampak HAM. Panduan Interpretasi yang diterbitkan oleh Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia menunjukkan bagaimana perusahaan dan pemangku kepentingan eksternal dapat membangun dan menerapkan pengaruh untuk memperkuat rasa hormat dari mitra bisnis untuk HAM. Faktor-faktor tersebut dapat dilihat melalui tabel 4.9:[127]

[126] *Ibid.*
[127] *Ibid.*, hlm. 38

Tabel 4.9. Penerapan Pengaruh Perusahaan Untuk Memperkuat Penghormatan HAM dari Mitra

Sifat Hubungan	Hubungan kontraktual	Kemampuan untuk melakukan perubahan dalam hubungan
• Sejauh mana perusahaan memiliki kendali langsung terhadap mitra. • Proporsi pekerjaan yang diwakili oleh perusahaan untuk mitra. • Kemampuan perusahaan untuk memberi insentif kepada mitra dengan menjanjikan pekerjaan di masa depan, meningkatkan kapasitasnya, dll. • Manfaat reputasi bagi mitra kemitraan, dan kerugian reputasi yang disebabkan oleh pemutusan hubungan kemitraan	Ketentuan kontrak antara perusahaan dan mitra.	• Kemampuan perusahaan untuk melibatkan organisasi lain dalam memberikan insentif kepada mitra (asosiasi bisnis, kelompok investor, inisiatif multi-pemangku kepentingan). • Kemampuan bisnis untuk melibatkan pemerintah daerah atau pusat dalam mewajibkan mitra untuk meningkatkan kinerja HAM (melalui pengaturan, pemantauan, sanksi, dll.).

Sumber: Margaret Wachenfeld, *et.al.* (2015)

4.2.3. Ruang Lingkup dan Tindakan Pendukung Uji Tuntas

Ruang lingkup uji tuntas perusahaan diharapkan akan spesifik dan sesuai dengan konteks oleh karena uji tuntas HAM akan tergantung pada berbagai faktor, termasuk, seperti ukuran perusahaan, risiko dampak keparahan HAM, dan sifat dan konteks operasi perusahaan. Ruang lingkup dapat berubah dari waktu ke waktu sesuai dengan keadaan perkembangan operasi perusahaan. Selain itu penting pula dipahami bahwa uji tuntas perusahaan berbeda dari uji tuntas manajemen bisnis karena uji tuntas HAM secara spesifik menelisik dampak HAM dan bukan semata-mata tentang risiko bisnis terkait perusahaan. Prinsip 13 dan 15 memperkuat hal ini dengan secara konsisten merujuk pada

dampak perusahaan terhadap HAM. Selain itu, perusahaan dalam mempertimbangkan dampak HAM tidak hanya fokus pada operasinya sendiri, namun juga pada pihak ketiga yang secara langsung terkait dengan hubungan bisnisnya. Ruang lingkup uji tuntas HAM mencakup pemasok dan entitas lain dalam rantai nilai (*value chain*), seperti konsumen dan distributor, dan pihak ketiga lainnya yang memiliki hubungan, termasuk entitas negara dan non-negara.[128]

Hal penting dalam penilaian HAM adalah bahwa penilaian tersebut berupaya memberikan analisis terperinci dan berbasis bukti untuk memperhitungkan dan mempertimbangkan berbagai perspektif yang berkontribusi pada pengambilan keputusan tentang kegiatan bisnis yang dapat berdampak pada penikmatan terhadap HAM. Nora Götzmann mencatat bahwa penilaian HAM merupakan pendekatan terstruktur untuk:[129]

1. Mengidentifikasi dampak buruk HAM, termasuk memahami hal ini dari perspektif pemegang hak yang terkena dampak;
2. Berkontribusi pada pengembangan instrumen uji tuntas HAM yang efektif dengan menentukan langkah-langkah untuk mengatasi setiap dampak buruk HAM yang teridentifikasi melalui pencegahan, mitigasi dan pemulihan;
3. Menganalisis implikasi HAM dari tindakan hukum, peraturan dan kebijakan spesifik terkait kegiatan bisnis;
4. Memfasilitasi dialog yang bermakna antara pemangku kepentingan dalam konteks tertentu, termasuk pelaku bisnis, pemegang hak dan pihak terkait lainnya;
5. Memfasilitasi partisipasi dan pembelajaran dari para pemangku kepentingan yang terlibat dalam penilaian dampak, termasuk melalui peningkatan kesadaran HAM, tanggung jawab, dan tugas masing-masing;

---

[128] Dengan demikian hanya mempertimbangkan risiko terhadap perusahaan tanpa dampak HAM yang lebih luas tidak akan memenuhi tujuan uji tuntas HAM yang diperlukan. Dengan cara ini, Uji tuntas HAM berbeda dari penerapan uji tuntas yang lain, di mana proses manajemen risiko terutama ditujukan untuk mencegah risiko terhadap bisnis itu sendiri atau karyawannya. Tentu saja, risiko HAM juga diterjemahkan menjadi risiko bisnis, tetapi fokus uji tuntas HAM pada pencegahan dampak pada pemegang hak. Uji tuntas HAM bukanlah spesifik pada perusahaan atau grup perusahaan. Lihat, Robert McCorquodale, *et.al.*, *Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises* (Business and Human Rights Journal, 2 (2017), hlm. 199-200.

[129] Nora Götzmann*, loc.cit*

6. Meningkatkan akuntabilitas aktor negara dan bisnis melalui mendokumentasikan dampak yang telah diidentifikasi dan tindakan yang diusulkan untuk mengatasinya, termasuk dengan memberdayakan pemegang hak untuk meminta aktor dan bisnis negara bertanggung jawab atas dampak merugikan terkait HAM terkait bisnis; dan
7. Membangun kemitraan antara para pemangku kepentingan yang terlibat untuk menangani dampak HAM, termasuk melalui pengembangan tindakan bersama untuk mengatasi dampak kumulatif atau masalah warisan.

OECD memberikan rekomendasi bahwa uji tuntas yang efektif harus didukung oleh upaya mengintegrasikan perilaku bisnis yang bertanggung jawab (*responsible business conduct*) ke dalam kebijakan dan sistem manajemen, dan bertujuan untuk memungkinkan perusahaan memulihkan dampak buruk yang ditimbulkan atau yang dikontribusikannya. Kemudian, langkah-langkah uji tuntas menurut OECD harus sepadan dengan risiko dan sesuai dengan keadaan dan konteks perusahaan tertentu. Langkah-langkah uji tuntas tersebut terdiri dari: [130]

1. Menanamkan perilaku bisnis yang bertanggung jawab ke dalam kebijakan dan sistem manajemen perusahaan;
2. Melakukan uji tuntas dengan mengidentifikasi dampak buruk aktual atau potensial pada masalah perilaku bisnis yang bertanggung jawab;
3. Menghentikan, mencegah atau memitigasi hasil;
4. Melacak implementasi dan hasil pencegahan dan mitigasi;
5. Mengkomunikasikan bagaimana dampak ditangani;
6. Memungkinkan pemulihan apabila diperlukan.

Proses uji tuntas dan tindakan pendukung yang dapat dikembangkan oleh perusahaan untuk mengintegrasikan perilaku bisnis yang bertanggung jawab dapat dilihat pada Gambar 4.5:[131]

---

[130] OECD, *op.cit.*, hlm. 21. Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengkonkretkan secara terperinci proses uji tuntas dalam Prinsip 17 hingga Prinsip 21 yang menetapkan 4 (empat) fase utama: (1) identifikasi dan penilaian dampak merugikan HAM; (2) tindakan dan integrasi temuan; (3) melacak respons; dan (4) mengkomunikasikan hasilnya. Lihat, National Action Plans on Business and Human Rights, "Guiding Principle 17", *UN Guiding Principle* dilansir dari https://globalnaps.org/ungp/guiding-principle-17/

[131] *Ibid*.

Gambar 4.5. Diagram Proses Uji Tuntas dan Tindakan Pendukungnya



Sumber: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), (2018)

4.2.4. Pendekatan Interseksionalitas

Pendekatan perencanaan yang bersifat *top down* akan menegaskan suara-suara masyarakat terdampak, termasuk perempuan adat. Sementara itu, keuntungan wisata diraih oleh operator tur besar, hotel dan pelaku industri utama lainnya seperti maskapai penerbangan dan perusahaan transportasi wisata.[132] Oleh karena itu perspektif interseksionalitas dalam konteks globalisasi pembangunan pariwisata juga perlu mendapatkan perhatian secara serius dan menjadi bagian dari kalkulasi dalam perencanaan analisis dampak HAM. Nira Yuval-Davis menyatakan analisis interseksionalitas tidak boleh dibatasi hanya untuk mereka yang berada di berbagai lapisan masyarakat, melainkan analisis interseksionalitas tersebut harus mencakup semua anggota masyarakat. Analisis interaksionalitas bersifat kompleks dan berada pada persimpangan sosial seperti gender, kelas, ras dan lokasi yang akan menginformasikan relasi kekuasaan. Interseksional identitas seseorang muncul dan bertumbuh dalam budaya kepemilikan yang terbagi antara identitas ras, kelas, jenis kelamin, lokasi, dan pembeda sosial lainnya.

Analisis interseksional diperkenalkan dalam wacana HAM sebagai bagian dari pengarusutamaan gender, untuk mempertimbangkan keragaman penuh pengalaman perempuan dan dalam rangka

[132] Stephen Wearing dan Michael Wearing, *op.cit*, hlm. 128-131

untuk meningkatkan pemberdayaan perempuan.[133] Studi tentang gender, sebagai masalah terkait dalam pariwisata, mengidentifikasi bahwa perempuan terus menghadapi ketidakadilan, padahal perempuan berkontribusi antara 60%-70% dari angkatan kerja. Meskipun demikian, perempuan menghadapi diskriminasi, segregasi pekerjaan, dinilai rendah, distereotipkan dan tidak dipromosikan, diberi pelatihan lebih sedikit daripada laki-laki dan lebih banyak berjuang dengan keseimbangan kerja-kehidupan. Mereka cenderung memiliki pekerjaan tidak terampil atau semi-terampil dalam pekerjaan yang paling rentan sehingga digaji lebih rendah dan mungkin mengalami kondisi kerja yang buruk, ketimpangan kesempatan, kekerasan, eksploitasi, stres dan pelecehan seksual.[134] Pada titik ini politik pariwisata yang mengusung peran pasar massal wisatawan berpotensi membawa berdampak keadilan sosial bagi masyarakat, khususnya masyarakat rentan seperti perempuan. Charlotte Bunch menggambarkan paling tidak terdapat 16 titik perbedaan dari gender dan kelas ke masyarakat adat dan kehidupan pedesaan, dan menyimpulkan bahwa apabila sebagian HAM kelompok masyarakat dibiarkan tidak terlindungi dan dikorbankan, maka semua HAM kelompok masyarakat telah dirusak.

Kelompok kerja perempuan dan HAM dari the Center for Women's Global Leadership menyatakan pentingnya untuk melakukan pengembangan baru dan penambahan metodologi guna mengungkap berbagai irisan dan perjumpaan identitas yang telah menciptakan dan memperburuk subordinasi perempuan. Metodologi ini tidak hanya menggarisbawahi pentingnya interseksionalitas atas dasar ras, etnis, kasta, status kewarganegaraan, dan lain-lain yang menyebabkan perempuan terpinggirkan, namun juga berfungsi untuk menyoroti keragaman penuh pengalaman perempuan. Metodologi yang disarankan oleh kelompok kerja ini memiliki 4 (empat) komponen berbeda, yakni:[135]

---

[133] Nira Yuval-Davis, "Intersectionality and Feminist Politics," dalam Michele Tracy Berger & Kathleen Guidroz, (eds.), *The Intersectional Approach Transforming the Academy through Race, Class, and Gender* (Chape Hill: The University of North Carolina Press, 2009), hlm. 55

[134] Stroma Cole, *op.cit.*, hlm. 1-2

[135] *Ibid.*, hlm. 56

1. Pengumpulan data yang tergantung pada ketersediaan data yang dipisahkan dari berbagai kategori sosial, hukum dan identitas perempuan;
2. Analisis kontekstual yang akan menyelidiki perempuan di bawah identitas tunggal untuk menemukan identitas lain yang mungkin ada dan berkontribusi pada situasi yang kurang menguntungkan;
3. Tinjauan interseksional dari inisiatif kebijakan dan sistem implementasi dalam hal keberhasilan menangani masalah yang dihadapi oleh berbagai identitas interseksional perempuan;
4. Implementasi inisiatif kebijakan interseksional berdasarkan hal di atas.

Terkait isu perempuan (termasuk perempuan adat) dalam konteks pariwisata disampaikan oleh Sasya Amanda, dari Komnas Perempuan. Isu-isu tersebut, penting menjadi pertimbangan dalam melakukan uji tuntas:[136]

> "Perempuan adat lebih rawan dalam menikmati hak-haknya. Sebagai contoh, isu perempuan adat dalam kaitannya dengan kepemilikan dan partisipasi dalam pengelolaan hak ulayat. Idealnya memang perempuan adat juga dilibatkan dalam memutuskan pengelolaan tanah ulayat melalui PADIATAPA (FPIC). Namun seringkali, perempuan tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan pembangunan. Padahal perempuan adat memiliki peran yang unik di masyarakat adat karena perempuan menjaga kerekatan masyarakat adat. Selain itu, perempuan dalam sektor informal juga membutuhkan perlindungan. Dalam pariwisata perempuan rentan terhadap eksploitasi apalagi kurangnya landasan hukum."

Perusahaan adalah bagian dari tatanan sosial di mana pun mereka beroperasi dan memiliki daya memengaruhi kebijakan, ekonomi, hukum, norma dan praktik sosial dan budaya. Dengan kekuatan muncul tanggung jawab bisnis untuk memastikan bahwa mereka tidak terlibat dalam diskriminasi gender langsung atau tidak langsung. Selain itu, perusahaan juga dapat menggunakan peran mereka untuk secara aktif mempromosikan kesetaraan di dalam dan di luar tempat kerja. Pendekatan terhadap uji tuntas HAM tidak hanya merujuk pada

[136] Workshop Desain Riset Bisnis dan HAM Sektor Pariwisata, (ELSAM, Jakarta, 29 Oktober 2019)

kesetaraan gender dan hak asasi perempuan, namun juga sepenuhnya mengintegrasikan praktik responsif gender dalam setiap bidang operasi bisnis mereka. Lebih jauh, kegagalan dalam menerapkan analisis gender dapat mengakibatkan pengalaman perempuan, anak perempuan dan kelompok minoritas seksual dibuat menjadi tidak terlihat sehingga mengabadikan stereotip yang berpotensi meniadakan hak mereka sebagai pemegang hak.[137]

Isu diskriminasi yang dialami oleh kelompok rentan, khususnya minoritas seksual perlu juga menjadi perhatian dari korporasi menjadi bagian dari uji tuntas HAM. Perlakuan diskriminasi yang dinyatakan oleh Selvy Mutiari, dari Perwaris semestinya direspon oleh perusahaan secara indepeden sebagai bagian dari penghormatan HAM:[138]

> "Menanggapi soal HAM dalam industri pariwisata Borobudur terkait dengan soal fasilitas umum untuk komunitas disabilitas atau kelompok rentan, termasuk komunitas waria. Saya pribadi tidak menuntut diadakan fasum untuk waria, tapi paling tidak, yang sudah bekerja di sana tidak melarang kami untuk masuk ke toilet wanita. Kemungkinan besar mereka tidak memahami isu gender dan seksualitas. Ada baiknya untuk SDM disana dibekali dengan isu gender, informasi soal seksualitas, agar wisatawan yang beragam gender akan datang kesana tidak mengalami diskriminasi."

Selain itu, Gabriel dari Rumah Pelangi menyampaikan harapan akan adanya tempat pariwisata yang menjadi pelopor bagi seksualitas dan gender. Ketika bicara fasilitas umum, teman-teman transpuan cukup kesulitan ketika ketika mereka harus mengakses fasilitas umum.[139]

Prinsip-Prinsip Panduan PBB menyatakan bahwa semua perusahaan bisnis memiliki tanggung jawab independen untuk menghormati HAM melalui uji tuntas. Bisnis dapat menggunakan uji tuntas HAM untuk terlibat dengan pemangku kepentingan yang terkena dampak dan menerapkan pendekatan berbasis prioritas untuk masalah mereka.

---

137 Joanna Bourke Martignoni dan Elizabeth Umlas, *Gender-Responsive Due Diligence For Business Actors: Human Rights-Based Approaches,* (The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018), hlm. 8

138 *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

139 *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

Kemudian bisnis harus mempertimbangkan untuk berkolaborasi dengan organisasi lain, terutama ketika berhadapan dengan masalah HAM sistemik.[140]

Dalam konteks pariwisata, mengingat sifat spesifik dampaknya yang berbeda dengan industri (sektor) lain, maka ruang lingkup penilaian HAM pada destinasi pariwisata mencakup bidang dampak berikut:[141]

1. Buruh (karyawan) dan hak-hak buruh (karyawan);
2. Perlindungan, terutama untuk kelompok rentan;
3. Keamanan/keselamatan pribadi dan wisatawan;
4. Perlindungan konsumen, misal privasi;
5. Dampak dari pemasok, kontraktor dan mitra bisnis lainnya;
6. Hak dan perlindungan perempuan dan anak-anak;
7. Dampak dan keterlibatan masyarakat.
8. Anti-korupsi.

4.2.5. Contoh Praktek Analisa Dampak Bisnis Pariwisata

Sementara itu, Kuoni,[142] sebuah perusahaan operator perjalanan transnasional telah memberikan contoh dalam hal melakukan analisis dampak HAM. Analisas tersebut dilakukan di dua wilayah operasinya, yakni di Kenya (2012) dan India (2014). Di Kenya, tujuan dilakukannya analisis dampak HAM dinyatakan sebagai berikut:[143]

1. Memberi pemahaman yang lebih tepat tentang konteks HAM dalam operasi dan hubungan bisnis, termasuk dampak HAM aktual atau potensial yang mungkin ditimbulkan, dikontribusikan, atau terkait, serta langkah-langkah yang akan diambil untuk mengatasinya. Juga identifikasi kemungkinan langkah-langkah mitigasi dan sarana untuk meningkatkan akses ke pemulihan.

---

[140] Deisy Rojas, "What Does Human Rights Due Diligence Mean?", https://www.sedex.com/taking-a-corporate-human-rights-due-diligence-approach/

[141] Larissa Dietrich, Madeleine Koalick dan Matthias Leisinger, *Human Rights Assessments in the Tourism Sector: A Data Collection Guide for Practitioners* (Institute for Sustainable Tourism, 2017), hlm. 4

[142] Pada tahun 1906, Alfred Kuoni, seorang Swiss membuka biro perjalanan pertamanya di Bellevue Square di Zurich. Pada 2014, Kuoni Travel Holding Ltd (Kuoni Group) telah tumbuh menjadi perusahaan internasional dengan kegiatan bisnis di 120 negara. Lihat, Kuoni Group, "*Background,*" dilansir dari https://kuoni.com/background.html

[143] Kuoni, *Assessing Human Rights Impacts Kenya Pilot Project Report November 2012*, (Kuoni Travel Holding, Ltd., 2012), hlm. 5

2. Mengembangkan dan menguji metodologi untuk penilaian dampak HAM yang dapat dipergunakan pada destinasi wisata yang lain melalui proses yang melibatkan manajemen dan pemangku kepentingan di tingkat perusahaan, dan hasil analisis dampak HAM dapat dimasukkan ke dalam praktik bisnis.

Isu yang menjadi fokus analisis dampak HAM dalam konteks pariwisata di Kenya dapat dilihat melalui tabel 4.10:[144]

Tabel 4.10. Fokus Analisa Dampak HAM Kuoni di Kenya

Wilayah Isu	Cakupan wilayah Isu
Hak dan perlindungan buruh/ karyawan perempuan, pekerja migran, pekerja musiman, pekerja kelompok muda, orang dengan disabilitas	Rekrutmen dan kontrak kerja/kerja paksa Pekerja anak Penentuan dan pembayaran upah Jam kerja Serikat pekerja/perundingan bersama Kesehatan & Keselamatan Kondisi kerja yang adil dan menguntungkan / non-diskriminasi Privasi Kebebasan berekspresi dan beragama Standar hidup/transportasi/tunjangan Kelompok pekerja yang rentan Keluhan dan partisipasi
Keamanan / Keselamatan pribadi dan wisatawan	Keamanan / keselamatan pribadi dan wisatawan
Perlindungan dan informasi konsumen	Komunikasi keberlanjutan Privasi Dampak oleh wisatawan
Proses penyaringan, seleksi, evaluasi dan pemantauan untuk pemasok, kontraktor, mitra bisnis	Praktik manajemen rantai nilai Pekerja paksa / anak di pemasok Kondisi dan upah tenaga kerja di pemasok Dampak komunitas oleh mitra bisnis

[144] Kuoni, *op.cit.*, hlm. 11

Wilayah Isu	Cakupan wilayah Isu
Hak dan perlindungan perempuan dan anak-anak	Tindakan untuk menghormati dan mendukung hak-hak perempuan dan anak-anak Perlindungan anak dari wisata seks anak
Dampak dan keterlibatan masyarakat	Konsultasi / keterlibatan masyarakat Dampak pariwisata terhadap hak dan gaya hidup masyarakat (mis. tanah, air, mata pencaharian, kondisi kehidupan, budaya) Keluhan masyarakat dan akses ke pemulihan
Anti korupsi	Kebijakan dan proses suap dan korupsi

Sumber: Kuoni Travel Holding, Ltd. (2012)

Kemudian, analisis dampak HAM yang dilakukan di India memiliki tujuan:[145]

1. Untuk memberikan pemahaman yang lebih tepat tentang konteks HAM dari operasi dan hubungan bisnisnya dan tentang dampak HAM aktual atau potensial (positif dan negatif) yang dapat menyebabkan, berkontribusi atau yang terkait dengan operasi bisnis, serta langkah-langkah yang diambil untuk mengatasinya; dan untuk mengidentifikasi kemungkinan langkah-langkah mitigasi, sarana untuk meningkatkan akses ke pemulihan dan peluang untuk memperkuat dampak positif terhadap HAM;
2. Untuk menguji coba instrumen analisis dampak HAM yang (telah) dikembangkan guna menilai dampak HAM dengan membuat modifikasi yang diperlukan terhadap metode yang akan diterapkan dalam pengelolaan destinasi wisata yang lain dalam kerangka proses uji tuntas HAM;
3. Untuk menjalin kemitraan dengan pemangku kepentingan lokal utama termasuk karyawan, pemasok, LSM dan bisnis dan organisasi lainnya.

[145] Kuoni, *Assessing Human Rights Impacts India Pilot Project Report February 2012,* (Kuoni Travel Holding Ltd, 2012), hlm. 6-7

Isu yang menjadi fokus analisis dampak HAM dalam konteks pariwisata di India dapat dilihat melalui tabel 4.11:[146]

Tabel 4.11. Fokus Analisa Dampak HAM Kuoni di India

Wilayah Isu	Cakupan wilayah Isu
Proses penyaringan, pemilihan, evaluasi dan pemantauan untuk pemasok, kontraktor, mitra bisnis.	Praktik manajemen rantai nilai Pekerja paksa/anak di pemasok Kondisi tenaga kerja dan upah di pemasok Dampak komunitas oleh mitra bisnis
Hak-Hak Perempuan dan perlindungan perempuan	Tindakan untuk menghormati dan mendukung hak-hak perempuan Peluang kerja/pelatihan untuk perempuan di industri pariwisata Dampak pada keluarga mereka Tuduhan/kasus masa lalu dan bagaimana penanganannya Pelatihan khusus untuk melawan perdagangan perempuan/penyalahgunaan Pariwisata seks
Hak-Hak Anak dan perlindungan anak	Langkah-langkah untuk menghormati dan mendukung hak-hak anak Eksploitasi seksual anak-anak dalam pariwisata
	Praktik manajemen rantai nilai Pekerja paksa/anak di pemasok Kondisi dan upah tenaga kerja di pemasok Dampak komunitas oleh mitra bisnis
Hak dan perlindungan perempuan dan anak-anak	Tindakan untuk menghormati dan mendukung hak-hak perempuan dan anak-anak Perlindungan anak dari wisata seks anak
Dampak dan keterlibatan masyarakat	Konsultasi/keterlibatan masyarakat Dampak pariwisata terhadap hak dan gaya hidup masyarakat, misal tanah, air, mata pencaharian, kondisi kehidupan, budaya Keluhan masyarakat dan akses ke pemulihan
Anti korupsi	Kebijakan dan proses suap dan korupsi

Sumber: Kuoni Travel Holding, Ltd. (2012)

[146] *Ibid.*, hlm. 15

Terdapat beberapa perbedaan ruang lingkup dalam analisis dampak HAM dalam konteks bisnis pariwisata yang dilakukan Kuoni di India dan di Kenya. Perluasan ruang lingkup analisis dampak HAM di India menjangkau mitra bisnis dalam konteks rantai pasok. Selain itu, dampak bisnis yang berbeda antara perempuan dan anak juga dibedakan karena kedua kelompok ini memang memiliki hak-hak dan pengalaman yang spesifik ketika mengalami pelanggaran HAM.

4.2.6. Konteks Indonesia: Kemungkinan dan Harapan

4.2.6.1. *Analisis Dampak HAM dan Ragam Model Pengaturan*

Dalam konteks Indonesia, analisis dampak HAM oleh Kuoni dapat dijadikan sebagai rujukan untuk melakukan uji tuntas oleh korporasi. Permasalahan rantai pasok dan ketenagakerjaan juga disampaikan oleh Dudy Agusta, dari PHRI yang menyampaikan beberapa isu. *Pertama*, mengenai pasokan pangan ikan untuk hotel dan restoran yang memiliki dimensi lingkungan dan HAM. *Kedua,* mengenai Masyarakat Ekonomi ASEAN dan kebijakan *open sky* yang mebuka arus jasa dan barang yang menjadikan Indonesia hanya sebagai pasar. *Ketiga,* isu bonus demografi juga harus disikapi karena berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan, sementara ada kebijakan yang memperbolehkan penggunaan tenaga kerja asing.[147] Selain permasalahan tersebut, Djohari Samad menyatakan bahwa terdapat permasalahan keamanan personal bagi para wisatawan karena infrastruktur dan *safety* belum terbentuk.[148]

Pada titik ini, perusahaan yang terlibat dalam pengembangan destinasi Bali Baru juga memikul beban tanggung jawab khusus terhadap HAM, apalagi sektor pariwisata telah ditetapkan sebagai *leading sector* bagi pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Peran perusahaan semakin penting mengingat sektor ini masih diatur secara minimal, termasuk dimensi HAM dan lingkungan. Seiring dengan upaya perusahaan untuk melakukan uji tuntas HAM, baik untuk menilai aktivitas mereka sendiri maupun kontibusi mereka dalam konteks hubungan bisnis dengan pihak ketiga, korporasi juga dapat mengembangkan pengaturan diri

[147] Workshop Desain Riset Bisnis dan HAM Sektor Pariwisata, (ELSAM, Jakarta, 29 Oktober 2019)

[148] *Workshop* Desain Riset Bisnis dan HAM Sektor Pariwisata, (ELSAM, Jakarta, 29 Oktober 2019)

(*self-regulation)* dan pengaturan bersama (*co-regulation*). Pengaturan dengan kedua model ini sebagai bagian dari komitmen perusahaan untuk menghormati HAM dan lingkungan dalam pengembangan destinasi pariwisata.

Urgensi model pengaturan diri dan pengaturan bersama tidak terlepas dari dampak sosial, budaya, ekonomi, lingkungan dan politik dari pengembangan pariwisata modern yang tidak memiliki batas. Polusi lingkungan melintasi batas-batas politik, dan pengaruh sosial-budaya pada masyarakat yang berada dan terdampak pembangunan destinasi wisata tidak dapat dikendalikan secara efektif apabila wisatawan internasional yang masuk tidak memiliki informasi yang cukup. Secara khusus, kerja sama dan koordinasi antara badan-badan pemerintah, lembaga kuasi pemerintah, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok-kelompok kepentingan, serta pengaturan diri dan kerjasama korporasi, termasuk korporasi transnasional akan menjadi semakin signifikan.[149]

Terdapat beragam mekanisme pengaturan yang biasa digunakan yang melibatkan industri, yang dapat dikategorikan menjadi empat kelompok utama, yaitu (1) perintah dan kontrol (*command and control*); (2) kesukarelaan (*voluntarism*); (3) pengaturan diri (*self-regulation*) dan; (4) pengaturan bersama (*co-regulation*). Pengaturan apa pun dapat dikonseptualisasikan sebagai segitiga pengaturan yang melibatkan interaksi antara ketiga pihak, yaitu pemerintah, asosiasi industri, dan organisasi individu. Pengaturan atas dasar perintah dan kontrol terjadi ketika negara secara langsung melakukan intervensi di pasar dan mengamanatkan perilaku perusahaan tertentu. Pengaturan semacam itu mengambil sejumlah bentuk, termasuk pemerintah menetapkan seperangkat standar, mengeluarkan izin atau lisensi, atau membuat perjanjian atau melakukan dengan organisasi yang bersangkutan. Pengaturan atas dasar komando dan kontrol pemerintah secara langsung memengaruhi aktivitas perusahaan melalui peraturan perundang-undangan. Dengan asumsi bahwa pemerintah dimotivasi oleh keinginan untuk melayani publik dengan melakukan apa yang benar, pemerintah akan memberlakukan peraturan perintah dan kontrol berdasarkan

[149] Atsuko Hashimoto, "Tourism and Socio-cultural Development Issues," dalam Richard Sharpley dan David J. Telfer, *Tourism and Development: Concepts and Issues* (Bristol: Channel View Publications, 2015), hlm. 236

kepentingan publik atau tekanan publik. Kesukarelaan didasarkan pada keyakinan bahwa perusahaan secara sepihak melakukan hal yang benar. Pengaturan semacamnya mungkin melibatkan pemerintah yang berperan sebagai fasilitator dan koordinator. Paksaan untuk mematuhi sepenuhnya jarang terjadi, mengingat pengaturan model ini diadopsi sebagai respons terhadap tekanan mitra atau dalam upaya untuk menghindari pengaturan yang lebih formal.

Metode lain adalah pengaturan diri, yang dapat digambarkan sebagai proses kelompok terorganisir mengatur perilaku anggotanya. Organisasi industri dapat bertindak sebagai badan pengawas pengganti dengan memantau atau menjaga kode perilaku industri sebagai pelengkap atau alternatif dari pengaturan yang ditetapkan pemerintah. Pengaturan sendiri biasanya mengambil satu dari tiga bentuk. *Pertama,* pengaturan diri secara sukarela melibatkan industri atau profesi yang menetapkan kode praktik, mekanisme penegakan, dan metode lain untuk mengatur dirinya sendiri sepenuhnya independen dari pemerintah. *Kedua*, mandat pengaturan diri yang berasal dari negara yang mengharuskan bisnis untuk membangun kontrol atas perilakunya sendiri, namun meninggalkan detail dan penegakannya pada bisnis itu sendiri, yang tunduk pada persetujuan atau pengawasan negara. *Ketiga,* pengaturan diri melibatkan bisnis untuk tanggung jawab untuk beberapa aturan dan penegakannya, namun dengan spesifikasi aturan pokok diamanatkan negara.[150]

Pengaturan diri menghasilkan beberapa manfaat. Pengaturan diri murah dan tidak membebankan biaya langsung pada kas negara: pasar membayar untuk pengaturan diri tersebut. Pelaku pasar menjalani aktivitas sendiri karenanya memahami masalah yang dihasilkan oleh aktivitas tersebut dan memahami cara untuk paling efisien menangkal masalah tersebut melalui aturan sesuai kebutuhannya. Sebaliknya, negara seringkali memiliki visi parsial dan pemahaman tentang kegiatan tersebut dan karena itu lebih mungkin untuk membuat peraturan yang tidak optimal yang tidak berurusan dengan masalah aktual dan, lebih buruk lagi, membebankan biaya yang tidak perlu pada kegiatan tersebut. Selain itu, manfaat dari pengaturan diri mampu merespons

[150] Tapan K. Sarker, *Voluntary Codes of Conduct and Their Implementation in The Australian Mining and Petroleum Industries: Is There A Business Case for CSR?* (Asian J Bus Ethics (2013) 2), hlm. 208.

lebih cepat bentuk-bentuk aktivitas baru yang memerlukan aturan, Pengaturan mandiri tidak dibatasi oleh prosedur, pemeriksaan dan keseimbangan yang terkait dengan tindakan negara melalui undang-undang atau pembuat kebijakan publik.[151]

Bersamaan dengan karakteristik dari jenis kelompok pengaturan diri, terdapat enam kelemahan mendasar dari pengaturan diri yang berdasarkan kode etik sukarela, yaitu: (1) efisiensi, karena prinsip pengaturan diri harus memanfaatkan keahlian industri untuk mencapai solusi khusus dengan biaya terendah yang dapat dicapai untuk pemerintah, industri, dan masyarakat; (2) keterbukaan, karena sistem pengaturan diri harus memungkinkan publik untuk berpartisipasi dalam mengembangkan aturan substantif dan mekanisme penegakan norma dan transparansi yang mensyaratkan pengungkapan standar substantif dan bagaimana perusahaan yang berpartisipasi bekerja terhadap standar-standar ini; (3) kelengkapan, karena harus membahas semua aspek standar yang berlaku untuk merespon masalah yang ada; (4) masalah pengendara gratis, karena strategi harus meminimalkan perusahaan yang menolak untuk mematuhi atau secara keliru mengklaim kepatuhan terhadap prinsip pengaturan diri; (5) pengawasan dan penegakan, karena sistem harus menyediakan mekanisme penyelesaian pengaduan, audit atau bentuk verifikasi lainnya, dan memaksakan konsekuensi bagi perusahaan yang gagal mematuhi persyaratan substantif); dan (6) ketiadaan negosiasi langsung di antara para pihak yang berdasarkan berbagi informasi, tawar-menawar, dan saling menguntungkan dalam mencapai suatu capaian.[152]

Keterbatasan pengaturan diri membutuhkan intervensi negara melalui pengaturan bersama (*co-regulation*). Pengaturan bersama definisikan sebagai adanya tingkat pengaturan pemerintah yang dikombinasikan dengan pengamanan yang diprakarsai dan diperkenalkan oleh organisasi industri. Di bawah model ini, standar berbasis hasil minimal akan terus ditetapkan oleh pemerintah, dan pemerintah akan berhak untuk menjatuhkan sanksi hukum atas pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan yang gagal memenuhi janjinya. Namun, pelaksanaan

---

[151] David Kershaw, *Corporate Law and Self-Regulation* (LSE Law, Society and Economy Working Papers 5/2015), hlm. 3-4.

[152] Ira S. Rubinstein, "The Future of Self Regulation Is Co-Regulation," dalam Evan Selinger, Jules Polonetsky, Omer Tene, (*eds.*), *The Cambridge Handbook of Consumer Privacy,*(Cambridge: Cambridge University Press 2018), hlm. 508.

administrasi sehari-hari standar-standar ini akan menjadi tanggung jawab industri, tunduk pada pengawasan masyarakat dan audit pihak ketiga. Intervensi pemerintah mencegah pengendara gratis (*free riding*), sementara insentif yang memadai disediakan bagi organisasi yang terlibat dalam proses peningkatan berkelanjutan.[153] Pengaturan model ini memiliki beberapa keuntungan. *Pertama,* peraturan bersama menunjukkan tingkat keterlibatan pemerintah yang jauh lebih tinggi dengan mempertimbangkan keuntungan penuh dari tanggung jawab sosial perusahaan sebagai faktor pendorong perilaku perusahaan. *Kedua,* model pengaturan bersama mengandalkan perusahaan atau asosiasi perdagangan untuk menjalankan berbagai fungsi pemerintahan. *Ketiga,* pengaturan bersama kurang preskriptif daripada pengaturan negara sehingga memungkinkan perusahaan yang diatur berdasarkan diskresi dalam mengembangkan rencana implementasi yang spesifik. *Keempat,* perusahaan cenderung lebih berkomitmen pada aturan yang mereka miliki dalam membentuk, menghasilkan tingkat kepatuhan yang meningkat. Akhirnya, peraturan bersama menggeser peran pemerintah dari salah satu pembuatan peraturan dan menjatuhkan sanksi ketika industri melanggar aturan-aturan ini, menjadi pemberian insentif untuk melaksanakan program peraturan sambil mempertahankan pengawasan dan penegakan. Dengan kata lain strategi pengaturan bersama dapat dibedakan dari kode sukarela (*code of conduct*) tidak hanya dalam tingkat keterlibatan pemerintah, namun pada dimensi yang relevan, yaitu akuntabilitas, pembuatan peraturan, ajudikasi, sanksi, dan keterlibatan publik.[154]

Pencampuran model pengaturan ini memang tidak terlepas dari pergeseran lanskap pengaturan yang berevolusi dalam bentuk pengaturan berdasarkan perintah dan kontrol (*regulatory based command and control*) menuju bentuk pengaturan yang lebih fleksibel, berdasarkan prinsip kesukarelaan. Pergeseran ini merespon adanya kerumitan dari peraturan perundang-undangan, keterbatasan pengaturan berdasarkan perintah dan kontrol yang bersifat preskriptif, kompleks, dan seringkali ambigu. Pengaturan berdasarkan perintah dan kontrol sering kali memberikan insentif bagi perusahaan untuk

[153] Tapan K. Sarker, *op.cit*. hlm. 209.
[154] *Ibid*., hlm. 505.

mencapai standar minimal, namun tidak memotivasi perusahaan untuk mencapai kemajuan dalam merespon suatu isu secara berkelanjutan. Keterbatasan ini memotivasi pencarian metode pengaturan baru yang lebih fleksibel. Pengaturan diri telah menarik banyak perhatian sebagai cara untuk melengkapi pengaturan berdasarkan perintah dan kontrol. Namun, perangkap pengaturan diri yang diakui secara luas bahwa pengaturan berdasarkan kesukarelaan ini tidak memiliki insentif untuk dipatuhi. Kemudian atas dasar alasan inilah sebagian besar instrumen pengaturan yang digunakan berada di antara komando dan kontrol dengan pengaturan yang didasari kesukarelaan murni. Situasi ini memunculkan pluralisme pengaturan karena adanya pertemuan antara pengaturan mandiri yang bekerja bersama dengan penegakan pemerintah, seringkali untuk mencapai bentuk pengaturan hibrida (*hybrid regulatory*) yang dikenal sebagai peraturan bersama (*co-regulation*). Sebagaimana dinyatakan oleh Neil Gunningham, pengaturan bersama menawarkan yang terbaik dari kedua kutub, fleksibilitas dan peningkatan berkelanjutan pengaturan diri juga motivasi untuk mematuhi pengaturan berdasarkan perintah dan kontrol.[155]

Berdasarkan perspektif hukum refleksif (*reflexive law*) kapasitas negara untuk menangani masalah sosial melalui instrumen hukum yang semakin kompleks telah menurun secara dramatis. Pengaturan berdasarkan perintah dan kontrol tradisional (hukum material) dipandang sebagai tidak responsif terhadap tuntutan perusahaan dan tidak mampu menghasilkan pengetahuan yang cukup untuk berfungsi secara efisien. Kompleksitas masyarakat melampaui kemungkinan sistem hukum untuk membentuk kompleksitas yang sesuai dengan penggunaan instrumen hukum. Kemudian pengaturan cerdas (*smart regulation*) digunakan untuk memasukkan bentuk pluralisme pengaturan (*regulatory pluralism*) yang muncul yang mencakup bentuk kontrol sosial yang fleksibel, imajinatif dan inovatif yang berupaya memanfaatkan tidak hanya pemerintah, namun juga bisnis dan pihak ketiga.[156]

---

[155] Tapan K. Sarker, *op.cit.*, hlm. 205-206.

[156] Dalam konteks lingkungan, perspektif pluralisme pengaturan menganjurkan perlunya memusatkan perhatian pada pengaruh: organisasi standar internasional; mitra dagang dan rantai pasokan; lembaga komersial dan pasar keuangan; tekanan mitra dan pengaturan diri melalui asosiasi industri; sistem dan budaya manajemen lingkungan internal; dan masyarakat sipil dalam berbagai bentuk yang berbeda. Berdasarkan perspektif pengaturan pluralisme, pembuatan kebijakan lingkungan melibatkan pemerintah untuk

Kerangka Kerja dan Prinsip-Prinsip Panduan PBB secara eksplisit membahas komitmen dan tugas bisnis untuk memperkenalkan pengaturan diri internal sebagai bagian dari uji tuntas HAM, Potensi komitmen bisnis melalui pengaturan diri internal dan praktik terbaik dapat mengkonkretkan tanggung jawab terhadap HAM anak perusahaan dan mitra bisnis dalam rantai pasok.[157] John Ruggie menginisiasi gagasan tentang perpaduan yang cerdas (*smart mix*) antara tindakan sukarela dan pengaturan sebagai formula kompromi antara pendukung pengaturan sukarela, swasta (privat) berbasis pasar dan pengaturan melalui hukum di sisi lain. Pengaturan berbasis pasar swasta dapat menjadi strategi bisnis yang layak dan sumber keunggulan komparatif dan peningkatan sosial di pasar khusus. Namun demikian, apabila menghendaki dampak yang lebih konsisten dan luas, beberapa pengaturan tetap diperlukan. Campuran cerdas menyiratkan bahwa tata kelola swasta dan peraturan hukum saling melengkapi atau paling tidak kompatibel.[158] Lebih jauh, John Ruggie menyatakan bahwa Prinsip-Prinsip Panduan PBB dimaksudkan untuk menghasilkan dinamika pengaturan baru untuk mengembangkan sistem tata kelola publik dan swasta, baik perusahaan maupun sipil, masing-masing datang untuk menambah nilai yang berbeda, mengimbangi kelemahan satu sama lain, dan memainkan peran yang saling menguatkan agar rezim global dapat berkembang dengan lebih komprehensif dan efektif .[159]

---

memanfaatkan kapasitas pasar, masyarakat sipil dan lembaga-lembaga lain untuk mencapai tujuan kebijakannya secara lebih efektif, dengan penerimaan sosial yang lebih besar dan dengan biaya yang lebih murah bagi negara. Lihat, Neil Gunningham, *Regulatory Reform Beyond Command and Control*, (Paper presented on Earth System Governance: Theories and Strategies for Sustainability at the Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 24-26 May 2007), hlm. 4-6

157 Dalam hal ini, kedua jenis pengaturan privat (swasta) yang disyaratkan oleh Kerangka Kerja dan Prinsip-Prinsip Panduan PBB, yaitu, komitmen-diri yang diterbitkan serta pengaturan internal, dapat memainkan peran penting dalam hukum gugatan perbuatan melawan hukum (*tort law*). Lihat, Carola Glinski, *The Ruggie Framework, Tort Law and Business Human Rights Self-regulation: Increasing Standards through Mutual Impact and Learning* (University of Copenhagen Faculty of Law Legal Studies, Research Paper Series, paper no. 41, 2017), hlm. 7-15

158 Daniel Kinderman, *Time for a Reality Check: Is Business Willing to Support a Smart Mix of Complementary Regulation in Private Governance?* (Policy and Society, 35:1, 29-42, 2016), hlm. 29.

159 *Ibid*, hlm. 31.

4.2.6.2. *Perubahan Paradigma Pembangunan Pariwisata dan Keterpaduan Kebijakan*

Dalam konteks pariwisata, menurut David A. Fennell dan David C. Malloy kode etik tidak dapat ditempatkan sebagai obat mujarab untuk banyak masalah yang dihadapi dalam pariwisata. Kode etik mungkin merupakan salah satu pilihan untuk perencanaan dan pengembangan industri pariwisata yang etis (*ethical tourism industry*) yang mungkin secara efektif melengkapi metode lain seperti peraturan.[160] P.L Pearce, G. Moscardo, dan G.F. Ross menyatakan bahwa salah satu cara untuk memastikan kualitas produk dan pengalaman perjalanan adalah beroperasi dengan cara yang peka terhadap lingkungan. Semakin banyak destinasi dan sektor yang memperkenalkan beberapa bentuk kode perilaku pengaturan diri untuk memastikan mereka tidak terlalu membebani lingkungan fisik dan sosial suatu destinasi Kemudian, T.B. Jamal, dan D. Getz, menempatkan pengaturan diri sebagai bagian dari instrumen pengambilan keputusan kolaboratif dalam konteks pariwisata. Pengaturan diri menjadi salah satu pendekatan dalam penerapan perencanaan pariwisata kolaboratif.[161]

Selanjutnya menurut T.B. Jamal dan D. Getz, kolaborasi adalah proses pengambilan keputusan bersama di antara para pemangku kepentingan otonom dan kunci untuk menyelesaikan masalah dan/atau untuk mengelola masalah yang berkaitan dengan ranah tersebut. Kolaborasi menunjukkan bahwa kolaborasi bekerja melalui jaringan. Kolaborasi dalam konteks kebijakan pariwisata menunjukkan adanya kepemilikan luas atas kebijakan pariwisata sehingga dapat meningkatkan pemberdayaan dan pemerataan yang demokratis, keunggulan operasional, dan peningkatan produk pariwisata. Rasionalitas yang mendasari kolaborasi dan jaringan dalam pengembangan pariwisata adalah gagasan bahwa tujuan wisata dapat memperoleh keunggulan kompetitif dengan menyatukan pengetahuan, keahlian dan sumber daya lainnya dari pemangku kepentingan mereka. Dengan demikian konsep kolaborasi memberikan alasan keberadaan jaringan karena

---

[160] David A. Fennell dan David C. Malloy, *Codes of Ethics in Tourism: Practice, Theory, Synthesis* (Clevedon: Channel View Publications, 2007), hlm.146.

[161] Peter E. Murphy dan Ann E. Murphy, *Strategic Management for Tourism Communities: Bridging the Gaps*, (Clevedon: Channel View Publications, 2004), hlm. 242-356.

bekerja melalui jaringan.[162] Demikian pula isu-isu yang sebelumnya dianggap publik sekarang ditandai oleh jaringan hubungan yang kompleks antara kepentingan pemerintah dan non-pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah sekarang harus bekerja secara kolaboratif dengan aktor-aktor non-negara untuk mengelola isu-isu sektor publik-swasta yang kompleks, termasuk pariwisata. Seiring dengan situasi tersebut, model-model baru manajemen publik kini kurang bergantung pada struktur politik-administrasi formal dan model ilmiah rasional pembuatan kebijakan dan lebih pada jaringan kolaborasi dan pembentukan kemitraan publik-swasta. Pergeseran dari rasionalitas obyektif ke rasionalitas relasional yaitu ketika keputusan dibangun berdasarkan pada rasionalitas partisipan yang subyektif dan bukan pada konstruksi birokrasi. Konsekuensi logis dari relasi antara publik dan swasta tersebut adalah pembuatan kebijakan berjejaring (*networked policy-making*) yang muncul sebagai bentuk baru tata pemerintahan berdasarkan saling ketergantungan, negosiasi dan kepercayaan antara kepentingan pemerintah dan non-pemerintah. [163]

Berdasarkan hal tersebut, paradigma industri pariwisata yang diarahkan untuk menjadi industri yang mengejar pencapaian ekonomi dengan mengorbankan HAM dan lingkungan yang berpotensi terjadi pada destinasi Bali Baru harus diubah. Pada titik ini, pendekatan pembangunan berbasis HAM dapat meminimalkan dampak sosial-budaya negatif dan saat yang sama hasil positif pembangunan destinasi dapat dioptimalkan. Seiring dengan perubahan paradigma tersebut dibutuhkan kerja sama secara kolaboratif dan sudah saatnya untuk

---

[162] Pariwisata adalah industri jaringan dengan berbagai kelompok organisasi yang longgar bekerja sama dan bersaing yang berevolusi secara dinamis dalam suatu destinasi pariwsata. Lihat Noel Scott, Rodolfo Baggio dan Chris Cooper, *The Network Concept and Tourism* dalam Noel Scott, Rodolfo Baggio and Chris Cooper, (eds.), *Network Analysis and Tourism: From Theory to Practice,* (Clevedon: Channel View Publications, 2008), hlm. 17-18.

[163] Jaringan kebijakan telah muncul sebagai penjelasan alternatif pembuatan kebijakan publik, yang melengkapi atau bahkan menggantikan model birokrasi tradisional. Teori jaringan kebijakan memperkuat gagasan bahwa perumusan dan implementasi kebijakan terdiri dari jaringan aktor yang saling bergantung, berkomitmen pada serangkaian ide atau tujuan tertentu, dan terus terlibat dalam identifikasi, pembingkaian, diskusi, dan negosiasi masalah kebijakan dan peluang kebijakan. Lihat, Dianne Dredge dan Christof Pforr, *Policy Networks and Tourism Governance*, dalam Noel Scott, Rodolfo Baggio and Chris Cooper, (*eds.*), *Network Analysis and Tourism: From Theory to Practice,* (Clevedon: Channel View Publications, 2008), hlm. 61-63.

mempertimbangkan dampak sosial-budaya dari pengembangan pariwisata sebagai masalah HAM dan lingkungan yang mendasar dalam pariwisata.[164]

Eko Cahyono dari Sayogyo Institute menyampaikan hasil temuan penelitian di Wakatobi, Bromo Tengger Semeru, Kepulauan Seribu, dan Danau Toba yang membuktikan bahwa pendekatan ekonomi yang dikedepankan dalam pembangunan destinasi Bali Baru mengancam lingkungan dan sosial-budaya masyarakat terdampak:[165]

> "Temuan penelitian menunjukkan pembangun pariwisata apabila berbasis kuota justru mengabaikan daya dukung yang akan merusak lingkungan. Selain itu, pembangunan pariwisata perlu menerapkan pendekatan *community based,* dan bukan *industrial based."*

Penekanan pada aspek investasi dalam pembangunan destinasi Bali Baru, khususnya Borobudur dapat mengancam keberadaan Borobudur sebagai lanskap budaya (*cultural landscape*) karena berpotensi menghilangkan interaksi antara alam dan budaya manusia.[166] Selain itu, pembangunan infrastruktur sebagai salah satu karakter pariwisata massal juga terkesan mengabaikan Borobudur sebagai lanskap budaya. Menurut Dwita Hadi Rahmi terdapat 4 (empat) kekhasan Borobudur sebagai lanskap budaya yaitu: (1) sejarah lingkungan kawasan; (2) kawasan peninggalan benda-benda arkeologi; (3) saujana-saujana desa yang menunjukkan kehidupan agraris masyarakatnya; dan (4) panorama indah bentang lahan.[167] Pariwisata massal yang mengancam Candi Borobudur sebagai situs arkeologi diungkapkan oleh Agustin Perangin-Angin dengan mempertanyakan kapasitas Candi Borobudur dari sisi daya dukung dan daya tampung wisatawan yang diniatkan dapat menampung 4 juta wisatawan. Agustin Perangin-Angin menambahkan bahwa Candi Borobudur selalu dibandingkan

---

164 Atsuko Hashimoto, *loc.cit.*

165 *Workshop* Desain Riset Bisnis dan HAM Sektor Pariwisata, (ELSAM, Jakarta, 29 Oktober 2019).

166 Lanskap budaya *(cultural landscape)* diartikan sebagai refleksi hubungan antara pusaka alam (*natural heritage*) dan pusaka budaya *(cultural heritage)* dalam kesatuan ruang dan waktu yang luas, serta merupakan fenomena komplek dengan identitas yang ragawi *(tangible)* dan bukan ragawi *(intangible)*. Lihat, Dwita Hadi Rahmi, *Pusaka Saujana Borobudur Studi Hubungan Antara Bentanglahan dan Budaya Masyarakat* (Ringkasan Disertasi pada Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2012), hlm. 1

167 *Ibid*., hlm. 8.

dengan kepopuleran Angkor Wat yang setiap tahunnya mendapatkan kunjungan 2,6-2,7 juta wisatawan. Pembatasan wisatawan untuk menaiki Candi Borobodur tengah didrorong oleh BOB. Pembatasan ini diharapkan dapat mendorong perkembangan industri di sekitar Candi Borobudur. Misalnya, pengembangan museum, atraksi budaya, dan lain sebagainya.[168]

Selain itu, investasi yang difokuskan pada infrastruktur juga mengabaikan desa-desa yang berada di sekitar Candi Borobudur termasuk sebagai elemen pembentuk lanskap budaya Candi Borobudur.[169] Kemiskinan yang dapat ditemui pada 3 (tiga) desa menunjukkan pengabaian pentingnya elemen desa sebagai bagian dari lanskap budaya Candi Borobudur. Kemiskinan yang ditemui tersebut menurut Agustin Perangin-Angin menjadi tantangan dalam pembangunan destinasi Candi Borobudur, termasuk penataan PKL.[170]

Pada saat yang sama, pembangunan destinasi pariwisata selain menggunakan pendekatan *community based* juga penting untuk mengembangkan demokratisasi ekonomi desa untuk mengoptimalkan asset dan melakukan pelembagaan ekonomi di tingkat desa dalam pengembangan destinasi. Pemerintah Desa dalam perspektif pelokalan HAM, dapat berperan untuk mengangkat isu-isu HAM dan lingkungan yang terdampak pembangunan destinasi pariwisata melalui musyawarah desa. Pelibatan masyarakat desa, menurut Titok Hariyanto, dari IRE Yogyakarta, merupakan upaya mengembangkan demokrasi desa, termasuk demokrasi ekonomi desa:[171]

---

168 *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019).

169 Desa-desa di kawasan Borobudur masing-masing merupakan sebuah lanskap (saujana), yang disebut lanskap desa. Wujud lanskap desa ini merupakan hasil integrasi antara elemen-elemen pembentuknya, yaitu elemen fisik kawasan (bentanglahan) dan budaya masyarakatnya. Kesatuan atau gabungan lanskap-lanskap desa tersebut kemudian membentuk lanskap budaya Borobudur, karena kawasan Borobudur terdiri dari banyak desa. Lihat, Dwita Hadi Rahmi,*op.cit*. hlm. 7.

170 *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019).

171 *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019).

"Ketika Pemerintah Desa mau membuka diri menyelenggarakan musyawarah, program-program yang dilakukan sebelumnya oleh masyarakat desa dianggap tidak mewakili apa yang menjadi kebutuhannya, sekarang ketika musyawarah didorong menjadi lebih baik, banyak masyarakat di lingkungan masyarakat menyatakan itulah yang menjadi aspirasi kami. Demokratisasi di dalam cara pandang ini adalah demokratisasi yang dalam bahasa Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) tidak ada seorang pun yang tertinggal. Jadi inklusif karena semua dilibatkan di dalam proses. Semua dilibatkan sampai nanti diharapkan orang desa merasakan hasil dari pengembangan ekonomi yang dilakukan di tingkat desa tersebut.

Kaitan dengan demokrasi ekonomi, kami mendorong pelembagaan ekonomi di tingkat desa. Kami mendorong agar desa-desa itu mengoptimalkan dan mendapatkan akses yang dimiliki di mana pengelolanya itu dilakukan dalam bentuk lembaga badan usaha milik desa (BUMDesa). Kemudian tindakan yang penting dilakukan oleh pemerintah desa adalah memproteksi agar warga bisa mendapatkan kue ekonomi destinasi pariwisata. Sebagai contoh, Pemerintah Deesa Nglanggeran, Kabupaten Gunung Kidul untuk memberikan perlindungan dengan menetapkan Gunung Api Purba sebagai aset desa yang dikelola secara bersama dan dilengkapi dengan aturan yang disepakati bersama, kemudian dievaluasi setiap Selasa Kliwon. Pembuatan aturan tersebut bertujuan agar distribusi ekonomi lebih merata."

Dalam konteks ini, maka pengembangan kebijakan pariwisata[172] seharusnya tidak hanya difokuskan pada 3 (tiga) isu berikut ini:[173]

1. Jaringan pariwisata yang terbentuk dan berfungsi dominan di sekitar isu-isu komunitas, misalnya. kesetaraan, kekuasaan, pengaruh, dan legitimasi;
2. Jaringan pariwisata yang terbentuk dan berfungsi dominan di sekitar isu-isu terkait ekonomi dan bisnis, misalnya pengembangan klaster bisnis, pengemasan produk, kerja sama pemasaran;

---

[172] Pernyataan Aksi OECD 2008 Riva del Garda untuk Meningkatkan Daya Saing dan Keberlanjutan dalam Pariwisata (The OECD 2008 Riva del Garda Action Statement for Enhancing Competitiveness and Sustainability in Tourism) merekomendasikan agar pemerintah yang ingin mengambil keuntungan penuh dari potensi pembangunan pariwisata harus mengembangkan kemampuan manajemen sektor publik yang kuat dan sistem tata kelola multi-aktor. Agar kerangka kelembagaan berkontribusi secara efektif pada pariwisata berkelanjutan, perlu: 1. Membangun kerangka kerja kebijakan yang komprehensif; 2. Mempromosikan kerangka kerja kebijakan yang koheren melalui pendekatan seluruh pemerintah; 3. Mendorong budaya kerja sama di antara para pelaku pariwisata; dan 4. Melaksanakan evaluasi dan penilaian kinerja kebijakan dan program pemerintah yang memengaruhi pengembangan pariwisata.
Lihat, OECD, *OECD Tourism Trends and Policies 2012*, (OECD Publishing, 2012), hlm. 14.

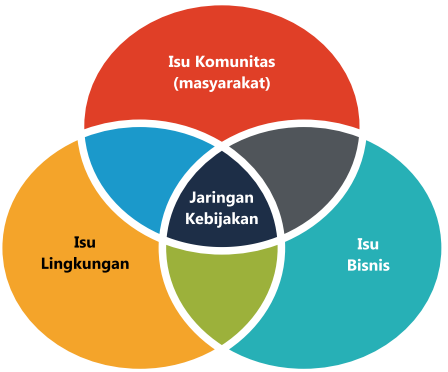
[173] Dianne Dredge dan Christof Pforr*, op.cit.,* hlm. 70-71.

3. Jaringan pariwisata yang terbentuk dan berfungsi dominan di sekitar isu-isu lingkungan, misalnya pengelolaan lahan, kelautan, dan kehutanan.

Jaringan kebijakan pariwisata tidak didefinisikan oleh isu-isu substantif seperti yang di atas, namun melengkapi dan bersinggungan dengan jaringan berbasis isu dan memusatkan perhatian pada peran pemerintah, hubungannya dengan kepentingan bisnis dan masyarakat, dan dampak hubungan ini terhadap konten kebijakan dan tindakan pemerintah tentang masalah-masalah substantif tersebut.

Jaringan kebijakan melampaui jaringan yang terbentuk di sekitar isu substantif. Jaringan kebijakan mengintegrasikan berbagai isu substantif yang saling bersinggungan, misal isu bisnis, komunitas masyarakat, dan lingkungan, dengan bekerja sama dengan pemerintah yang memfasilitasi untuk membentuk tata kelola pariwisata yang baik *(good tourism governance)*.[174] Jaringan kebijakan dan jaringan berbasis isu dalam pengembangan kebijakan pariwisata dapat dilihat melalui Gambar 4.6:[175]

Gambar 4.6. Diagram Irisan Jaringan Kebijakan Pariwisata



Sumber: Dianne Dredge dan Christof Pforr (2008)

Lebih jauh, kebijakan pariwisata yang efektif memerlukan integrasi perspektif lingkungan, sosial dan ekonomi dan karenanya memerlukan berbagai kementerian/lembaga untuk bekerja sama di tingkat pemerintah

[174] *Ibid.*
[175] *Ibid.*

pusat. Integrasi kebijakan horisontal ini memerlukan koordinasi kebijakan lintas organisasi di tingkat administrasi yang sama. Integrasi kebijakan memerlukan pemahaman bersama tentang maksud dan tujuan semua pihak yang terlibat, dan beberapa tingkat kesepakatan mengenai prioritas, hasil dan metode, bersama dengan kapasitas untuk mengembangkan solusi kebijakan yang efektif dan terintegrasi. Integrasi juga mensyaratkan bahwa kebijakan diadopsi dan diterapkan secara konsisten di seluruh administrasi publik, dan menyerukan kerangka kerja normatif, perencanaan, evaluasi, pengawasan dan kontrol. Pendekatan seluruh pemerintah juga membutuhkan hubungan yang efektif dengan kebijakan daerah dan dengan prioritas dan tindakan pemerintah di tingkat daerah. Koherensi dan konsistensi sangat penting dalam desain dan penerapan kebijakan antara semua tingkat pemerintahan untuk memastikan bahwa kebijakan pariwisata efektif. Dengan kata lain, tantangan integrasi kebijakan vertikal adalah koordinasi antara tingkat pemerintah pusat, daerah dan daerah.[176]

Sementara itu, permasalahan pariwisata di Indonesia bersumber pada adanya ego sektoral sehingga belum terbangun kebijakan yang koheren. Situasi kebijakan yang saling tumpang tindih karena belum terbangun kebijakan pariwisata yang kolaboratif dengan melibatkan para pemangku kepentingan. Mira dari Cipta Karya mengangkat permasalahan tersebut:[177]

> "Kemampuan untuk menghilangkan ego sektoral dan *mindset* kita sudah mengakar sehingga menyebabkan regulasi yang timpang tindih. Padahal sebenarnya regulasi itu berkaitan dengan tentang lingkungan, budaya dan ekonomi."

Ketiadaan koordinasi yang baik, termasuk sosialisasi awal dalam pembangunan destinasi pariwisata juga diungkapkan oleh anggota Polres Magelang karena pada akhirnya mereka yang akan menangani dampak konflik dan berhadapan dengan masyarakat terdampak. Selain itu, permasalahan keamanan dan keselamatan baik bagi wisata akibat *overtourism* juga menjadi perhatian:[178]

---

176 OECD, *op.cit.*, hlm. 15-16.

177 *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industry Pariwisata Di Indonesia : Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba Medan (ELSAM, 26 Nopember 2019)

178 *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019).

> "Sosialisasi itu dalam tingkat awal itu sangat-sangat penting sekali. Mau pembebasan tanah. Mau penggusuran. Karena sosialisasi ini kadang-kadang disepelekan, maka jadi masalah. Sosialisasi itu harus jelas, yang diundang, sasaran, maupun materinya.
>
> Bagaimana kalau pengujung *overload*. Di Baturraden, Purwokerto, ada kasus jembatan yang runtuh. Kenapa pengelola tidak bisa memperkitakan kekuatan jembatan agar tidak mengorbankan keselamatan dan keamanan wisatawan. Lantas mengemuka pertanyaan ini menjadi tanggung-jawab siapa? Kalau ada kejadian pasti lempar-lemparan tanggung jawab. Permasalahan pembagian tanggung jawab keamanan di dalam kawasan pariwisata, khususnya wisatawan dan di luar kawasan pariwisata, misalnya keamanan parkir juga penting untuk dikoordinasikan. Sebagai contoh di Borobudur terbagi beberapa zonasi dengan penanggung jawab yang berbeda-beda tentu membutuhkan koordinasi yang dapat dituangkan melalui kespekatan (*memorandum of understanding*)."

Hal ini juga diperkuat oleh Majda El Muhtaj yang menyatakan bahwa polisi seringkali menerima akibat dari ketiadaan koordinasi oleh para pengambil kebijakan. Polisi biasa ada di depan apabila ada konflik dengan masyarakat, terutama persoalan lahan. Permasalahan utama dari dampak pembangunan destinasi pariwisata tidak di kepolisian, namun residunya ada pada kepolisian.[179] Penanganan kasus konflik Sigapiton menjadi contoh bagaimana kepolisian menjadi residu dari keputusan atau tindakan dari kementerian/lembaga dalam pembangunan pariwisata. Pernyataan dari anggota kepolisian dari Polres Kabupaten Tobasamosir (Tobasa) menjelaskan hal tersebut:

> "Polri akan mendukung program pemerintah, mungkin itu tidak menyenangkan masyarakat. Di satu sisi pembangunan harus jalan, apalagi sudah ketok palu oleh Pemerintah. Dalam kasus pembangunan Danau Toba membutuhkan bantuan teman-teman dari organisasi masyarakat sipil untuk memfasilitasi masyarakat karena akan mendukung niat BPODT untuk tidak menggunakan cara lama yang represif. Cara-cara persuasif dan komunikatif tidak melanggar HAM."

Peran pemerintah pusat dalam mengembangkan kebijakan pariwisata yang kohesif dan efektif sangat penting, namun demikian pemerintah menghadapi banyak tantangan dalam menyusun kebijakan ini. Hal ini sebagian disebabkan oleh sifat pariwisata sebagai industri

[179] *Ibid.*

"terbuka" yang terfragmentasi dengan tugas pokok dan fungsi kementerian/lembaga di pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melakukan berbagai peran. Akibatnya, timbul kesulitan dalam koordinasi di berbagai tingkat pemerintahan, dan antara pemerintah dan sektor swasta.[180] Dengan demikian, alasan yang menjadi rasionalitas keterlibatan pemerintah dalam pariwisata mencakup konsensus umum bahwa pariwisata adalah kendaraan yang efektif untuk pengembangan ekonomi regional, mengatasi kegagalan pasar, dan untuk secara efektif mengelola penggunaan barang publik.[181] Singkatnya, kebijakan (politik) pariwisata memerlukan pertimbangan 2 (dua) dimensi:

1. Pendekatan seluruh pemerintah, yakni integrasi pembuatan kebijakan di tingkat horizontal dan vertikal, dan
2. Kapasitas organisasi dan individu untuk mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakan.

Upaya mengembangkan sistem multi-aktor yang mencakup kemitraan publik-swasta dan koordinasi horizontal dan vertikal yang lebih besar dari badan-badan pemerintah terkait memerlukan pertimbangan unsur-unsur yang diterima dari tata kelola yang baik, meliputi akuntabilitas, tanggung jawab, efisiensi dan efektifitas, daya tanggap, visi ke depan, dan aturan hukum. Selain itu, kerja sama aktif dan koordinasi kegiatan membutuhkan pengakuan atas legitimasi otoritas organisasi untuk mengatur dan inklusivitas pemangku kepentingan.[182]

4.2.6.3. *Rencana Aksi Nasional HAM* (*RANHAM*)

Azadeh Chalabi merekomendasikan diperlukan adanya peta jalan (*road map*) untuk menerapkan berbagai prinsip dan standar pendekatan berbasis HAM ke dalam situasi pembuatan kebijakan yang berbeda. Peta jalan ini dapat dipergunakan sebagai instrumen kebijakan yang menawarkan arah yang jelas untuk mengambil langkah-langkah praktis secara komprehensif dan koheren dalam koordinasi. Konferensi Dunia HAM, di Wina pada 1993 memberikan rekomendasi agar setiap negara menyusun langkah-langkah pembuatan Rencana Aksi Nasional HAM (RANHAM) sebagai peta jalan untuk meningkatkan

---

[180] *Ibid.*
[181] *Ibid.*
[182] *Ibid.*, hlm. 9.

promosi dan perlindungan HAM.[183] RANHAM menurut Azadeh Chalabi adalah dokumen publik yang menempatkan HAM dalam konteks kebijakan publik dan berupaya meningkatkan kondisi HAM suatu negara dalam jangka waktu tertentu. RANHAM harus menguraikan tujuan pembangunan berbasis HAM yang dapat dicapai melalui langkah-langkah praktis, berdasarkan pada keadaan sejarah, sosial, politik, budaya, ekonomi, dan hukum masing-masing negara.[184]

Efektivitas RANHAM mengacu pada sejauh mana rencana-rencana tersebut meningkatkan HAM di berbagai bidang, seperti hak-hak perempuan, hak-hak anak, hak-hak masyarakat adat, hak orang dengan disabilitas yang ditetapkan dalam rencana tersebut. Namun demikian, menilai efektivitas aktual suatu rencana membutuhkan waktu yang relatif panjang untuk memastikan bahwa dampak aktual dapat diukur.[185] Azadeh Chalabi menyatakan pentingnya RANHAM dikonstruksikan berdasarkan konsep perencanaan modern *(modern concept of planning*). Konsep perencanaan modern adalah partisipatif, bertingkat, *top down, bottom-up*, dan sarat teori. Berbeda dengan perencanaan tradisional, ruang lingkup kerja sama dalam perencanaan modern tidak semata-mata ditentukan oleh pemerintah. Dalam perencanaan modern, idealnya, semua pemangku kepentingan, dari lokal ke global, harus terlibat dalam identifikasi masalah pada tahap persiapan, pengembangan rencana, implementasi, pemantauan, dan evaluasi rencana. Perencanaan modern didasarkan pada strategi top-down-up yang mencakup keuntungan dari pengetahuan luas yang unggul dan keahlian para ahli yang memiliki ide yang jelas tentang berbagai fase perencanaan dan HAM. Pada saat yang sama, pendekatan ini perlu diperkuat melalui kebijaksanaan lokal yang

[183] Sebelum ini, pada 1989, Komentar Umum No. 1 Komite Hak-Hak Ekonomi, Sssial, dan Budaya menekankan kewajiban mengadopsi rencana aksi yang terperinci untuk implementasi progresif dari setiap hak yang terkandung dalam Kovenan. Oleh karena itu, setiap negara yang telah meratifikasi konvensi ini memiliki kewajiban untuk mengembangkan RANHAM untuk semua hak yang diatur dalam Kovenan. Demikian juga, dalam komentar umum 4, 12, 13, 14, 15, 18, dan 19, setiap negara diwajibkan oleh komite untuk mengadopsi RANHAM sehubungan dengan hak-hak tertentu, yaitu untuk perumahan, makanan, pendidikan, kesehatan, air, pekerjaan, dan jaminan sosial, masing-masing Lihat, Azadeh Chalabi, *National Human Rights Action Plans: A Roadmap to Development,* (Development in Practice, Vol. 24, No. 8, 2014), hlm. 994,

[184] *Ibid*., hlm. 995,

[185] Azadeh Chalabi, *Australia's National Human Rights Action Plans: Traditional or Modern Model of Planning?* (The International Journal of Human Rights, 20:7, 2016), hlm. 998

terperinci yang menjadi pengetahuan dan pengalaman masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, arah perencanaan dan pengembangan RANHAM dapat diarahkan oleh para ahli dan menyerap pengetahuan dan pengalaman masyarakat yang paling terkena dampak. Lebih jauh, perencanaan modern dipahami sebagai hubungan antara pengetahuan dan tindakan. Perencanaan harus berasal dari sebuah teori, baik teori prosedural dan substantive, karena apabila tidak didasari teori maka tidak akan ada kerangka acuan untuk studi dasar, pengembangan konten, pemantauan dan evaluasi.[186]

Dalam konteks ini, menurut Bambang Iriana Djajaatmadja, Direktur Kerja Sama Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan HAM, RANHAM dapat dijadikan sebagai instrumen untuk memaknai dan menafsirkan isu bisnis dan HAM, termasuk sektor pariwisata, melalui kolaborasi pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor bisnis. RANHAM juga diharapkan dapat mendorong terbangunnya koherensi kebijakan, baik antara Kementerian/Lembaga maupun antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam merespon isu bisnis dan HAM. Lebih jauh, Bambang Iriana Djajaatmadja menyatakan bahwa:[187]

> "Faktor eksternal dalam bisnis selalu ada masalah, misalnya kerusakan ekosistem, sedang dari faktor internal biasanya berkaitan dengan masalah buruh. Kedua masalah ini bisa diangkat menjadi rencana aksi dalam RANHAM.
>
> Berkaitan dengan pelaksanaanya, terdapat upaya yang mendesak untuk ditindaklanjuti, yaitu kesadaran pemangku kepentingan, terutama aparatur pemerintah dan pelaku bisnis. Kemudian mengarusutamakan isu bisnis dan HAM dalam RPJMN dan segala sektor pembangunan terutama pariwisata, termasuk mengkaitkannya dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs)."

Sampai disini jelas bahwa pembuat kebijakan, bisnis, wisatawan, dan berbagai pemangku kepentingan pariwisata lainnya harus bekerja bersama secara terpadu. Dalam konteks ini, ketiga elemen polisentrik yang diimajinasikan John Ruggie dapat melakukan tindakan sebagai berikut:[188]

---

186 *Ibid*., hlm. 995.

187 *Focus Group Discussion*: Memetakan Peluang Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Khususnya Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019)

188 *Ibid*.

1. Pemerintah perlu membangun dan menegakkan kerangka kerja kebijakan yang inklusif dan terpadu untuk pengembangan pariwisata berkelanjutan:[189]
2. Bisnis perlu menunjukkan komitmen mereka terhadap keberlanjutan dalam model bisnis inti dan rantai nilai dengan tindakan yang progresif;
3. Individu dan masyarakat sipil perlu melakukan advokasi untuk mendorong pemerintah dan bisnis mengadopsi praktik dan perilaku yang berkelanjutan secara sadar.

4.3. MENDORONG KEBIJAKAN PARIWISATA YANG EMANSIPATORIS MELALUI PARTISIPASI MASYARAKAT SIPIL, KHUSUSNYA MASYARAKAT TERDAMPAK: TATA KELOLA POLISENTRIK SEBAGAI PERSPEKTIF

4.3.1. Pariwisata Berkelanjutan, SDGs, dan Hak atas Pembangunan

Paradigma pembangunan destinasi Bali Baru yang cenderung mengedepankan dimensi pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan percepatan pembangunan infrastruktur untuk mendukung arus wisatawan manca negara sudah saatnya diubah. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan menawarkan arah baru pembangunan yang berdimensi kemanusiaan, maka pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism*)[190] dapat memainkan peran penting dalam memberikan solusi berkelanjutan bagi kebijakan pariwisata Pemerintahan Presiden Joko Widodo.

---

[189] Pariwisata berkelanjutan menurut R. Buckley juga merupakan salah satu pariwisata alternatif untuk membedakannya dengan pendekatan pariwisata massal dengan menekankan pada dimensi lingkungan, perjumpaan dengan masyarakat yang dikunjungi, etik, dan lebih berkelanjutan. Lihat, Sopheap Theng dan Xiao Qiong, *Mass Tourism vs Alternative Tourism? Challenges and New Positionings*, dilansir darihttps://journals.openedition.org/etudescaribeennes/7708

[190] Sementara itu, Organisasi Pariwisata Dunia mendefinisikan pariwisata berkelanjutan sebagai "pariwisata yang memperhitungkan sepenuhnya dampak ekonomi, sosial, dan lingkungannya di masa depan, memenuhi kebutuhan pengunjung, industri, lingkungan, dan masyarakat tuan rumah. Pada dasarnya, pariwisata berkelanjutan memiliki 3 (tiga) aspek: 1. Memastikan operasi jangka panjang yang layak, memberikan manfaat sosial-ekonomi kepada semua pemangku kepentingan yang terdistribusi secara adil, termasuk kesempatan kerja yang stabil dan peluang memperoleh penghasilan serta layanan sosial bagi masyarakat setempat, dan berkontribusi pada pengentasan kemiskinan; 2. Memanfaatkan sumber daya lingkungan secara optimal yang membentuk elemen kunci dalam pengembangan pariwisata, memelihara proses ekologis yang penting dan membantu melestarikan warisan alam dan keanekaragaman hayati; dan 3. Menghormati keaslian sosial-budaya masyarakat tuan rumah, melestarikan warisan budaya dan nilai-nilai tradisional yang dibangun dan hidup, dan berkontribusi pada pemahaman dan toleransi antar budaya. Lihat, World Tourism Organization, *Tourism for Development Volume I: Key Areas for Action* (Madrid: UNWTO, 2018), hlm. 15-23

Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dapat memaksimalkan dampak positif pariwisata dan mengurangi potensi tekanannya. Hal tersebut teridentifikasi dari keterkaitan antara isu-isu pariwisata sebagai instrumen pembangunan berdasarkan pada Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Organisasi Pariwisata Dunia membagi keterkaitan tersebut terbagi menjadi 5 (lima) pilar, meliputi:[191]

1. Pertumbuhan ekonomi berkelanjutan;
2. Inklusivitas sosial, pekerjaan dan pengurangan kemiskinan;
3. Efisiensi sumber daya, perlindungan lingkungan dan perubahan iklim;
4. Nilai-nilai budaya, keanekaragaman dan warisan; dan
5. Saling pengertian, perdamaian dan keamanan.

Keterkaitan kelima pilar pariwisata berkelanjutan dengan HAM dapat ditunjukkan melalui tabel 4.12:[192]

Tabel 4.12. Hubungan Lima Pilar Pariwisata Berkelanjutan dengan HAM

Pilar	Keterkaitan dengan SDGs	Keterkaitan SDGs dengan HAM	Kata Kunci	Konsep Kunci
Pilar 1: Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan		■ Hak untuk bekerja dan untuk kondisi kerja yang adil dan menguntungkan ■ Larangan perbudakan, kerja paksa, dan perdagangan orang ■ Hak yang setara bagi perempuan dalam kaitannya dengan pekerjaan ■ Larangan pekerja anak	■ Produk domestik bruto (PDB) ■ Dampak ekonomi ■ Investasi asing langsung (FDI) ■ Rantai pasok pariwisata ■ Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)	■ Kontribusi total pariwisata terhadap PDB dunia pada tahun 2016 adalah 10% dari total PDB global. Ini menjadikan pariwisata sebagai kontributor PDB terbesar ketiga. ■ Kedatangan wisatawan tumbuh pada tingkat yang konsisten, menunjukkan peluang untuk pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. ■ Pariwisata menyediakan hampir 10% dari lapangan kerja global dan menawarkan pekerjaan untuk sejumlah pekerja - dari pekerja dengan keterampilan rendah hingga pekerja dengan keterampilan tinggi.
		■ Hak untuk menikmati manfaat dari kemajuan ilmiah dan penerapannya ■ Hak untuk mengakses informasi ■ Hak atas perumahan yang layak, termasuk tanah dan sumber daya ■ Hak yang setara bagi perempuan untuk kredit keuangan dan infrastruktur pedesaan		

[191] *Ibid.*, hlm. 22

[192] *Ibid.*, hlm. 25-91. Lihat pula, United Nation Office of the High Commisioner on Human Rights (OHCHR), *Sustainable Development Goals,"* dilansir darihttps://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/SDG_HR_Table.pdf

Pilar	Keterkaitan dengan SDGs	Keterkaitan SDGs dengan HAM	Kata Kunci	Konsep Kunci
		■ Hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi ■ Hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik ■ Hak atas jaminan sosial		■ Berinvestasi dalam sektor pariwisata dapat mendorong banyak industri dalam rantai pasok (nilai) termasuk, tetapi tidak terbatas pada: akomodasi, perhotelan, pertanian, penerbangan, hiburan, dan transportasi umum.
		■ Hak semua orang untuk menentukan nasib sendiri ■ Hak semua orang untuk pembangunan ■ Hak privasi		
Pilar 2: Inklusivitas sosial, pekerjaan dan pengurangan kemiskinan		■ Hak atas standar hidup yang memadai ■ Hak atas jaminan sosial ■ Hak yang setara bagi perempuan dalam kehidupan ekonomi	■ Pekerjaan pada sektor pariwisata ■ Pekerjaan yang layak ■ Kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan ■ Pemberdayaan kelompok muda ■ Pembangunan masyarakat ■ Inklusivitas sosial ■ Pengurangan kemiskinan	■ Pariwisata adalah kegiatan yang berpusat pada manusia yang mendukung pembangunan inklusifitas sosial. ■ Pariwisata adalah sektor padat karya yang menghasilkan pekerjaan untuk orang-orang dengan serangkaian keterampilan yang luas, dari pekerja dengan keterampilan rendah hingga pekerja dengan keterampilan tinggi. ■ Rantai pasok pariwisata menawarkan peluang untuk pertumbuhan multi-sisi dan dapat berkontribusi pada pengurangan kemiskinan. ■ Pariwisata menawarkan peluang bagi kelompok-kelompok yang kurang terwakili, termasuk perempuan dan kelompok muda, meskipun masih banyak yang harus dilakukan untuk mengatasi kerentanannya terhadap praktik-praktik yang tidak adil. ■ Inisiatif untuk pengurangan kemiskinan melalui pengembangan pariwisata perlu memperhatikan potensi eksploitasi komunitas dan individu.
		■ Hak untuk hidup, khususnya perempuan dan anak-anak ■ Hak atas kesehatan terutama perempuan dan anak-anak ■ Perlindungan khusus untuk ibu dan anak		
		■ Hak atas pendidikan, khususnya yang berkaitan dengan anak-anak, orang dengan disabilitas; dan masyarakat adat ■ Hak yang sama bagi perempuan dan anak perempuan di bidang pendidikan ■ Hak untuk bekerja, termasuk pelatihan teknis dan vokasi (kejuruan)		
		■ Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan terutama dalam undang-undang, kehidupan politik dan publik, kehidupan ekonomi dan sosial dan hubungan keluarga ■ Perlindungan khusus untuk ibu dan anak ■ Eliminasi kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan ■ Hak atas kondisi kerja yang adil dan menguntungkan		

Pilar	Keterkaitan dengan SDGs	Keterkaitan SDGs dengan HAM	Kata Kunci	Konsep Kunci
		■ Hak untuk bekerja dan untuk kondisi kerja yang adil dan menguntungkanLarangan perbudakan, kerja paksa, dan perdagangan orang ■ Hak yang setara bagi perempuan dalam kaitannya dengan pekerjaan ■ Larangan pekerja anak		
		■ Hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi ■ Hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik ■ Hak atas jaminan sosial		
Pilar 3: Efisiensi sumber daya, perlindungan lingkungan dan perubahan iklim		■ Hak atas air minum dan sanitasi yang aman ■ Hak atas kesehatan ■ Akses yang setara untuk air dan sanitasi bagi perempuan pedesaan	■ Perubahan iklim ■ Energi dan emisi gas rumah kaca ■ Ketergantungan sumber daya alam ■ Manajemen sumber daya alam ■ Penanganan limbah	■ Meskipun pariwisata bergantung pada sumber daya alam dunia dan ekosistem yang beragam, pariwisata juga menggunakan sumber daya dalam jumlah besar. ■ Diperlukan pendekatan terpadu untuk pariwisata dan lingkungan. Banyak inovasi sedang dikembangkan melalui perjalanan dan pariwisata di berbagai lokasi. ■ Operator pariwisata kecil dan besar dapat berkontribusi pada efisiensi sumber daya, perlindungan lingkungan dan upaya mitigasi perubahan iklim dengan memanfaatkan berbagai pendekatan dan instrumen, seperti menerapkan undang-undang dan standar internasional, memajukan dukungan timbal-balik bisnis-ke-bisnis, dan terlibat dengan berbagai lembaga destinasi pariwisata dalam berbagai tingkatan, dan komunitas.
		■ Hak atas standar hidup yang memadai ■ Hak untuk menikmati manfaat dari kemajuan ilmiah dan penerapannya		
		■ Hak untuk bekerja dan untuk kondisi kerja yang adil dan menguntungkan ■ Larangan perbudakan, kerja paksa, dan perdagangan orang ■ Hak yang setara bagi perempuan dalam kaitannya dengan pekerjaan ■ Larangan pekerja anak		
		■ Hak atas perumahan yang layak, termasuk tanah dan sumber daya ■ Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya ■ Aksesibilitas transportasi, fasilitas, dan layanan khususnya penyandang cacat, anak-anak, dan perempuan pedesaan ■ Perlindungan dari bencana alam		

Pilar	Keterkaitan dengan SDGs	Keterkaitan SDGs dengan HAM	Kata Kunci	Konsep Kunci
		■ Hak atas kesehatan termasuk hak untuk lingkungan yang aman, bersih, sehat dan berkelanjutan ■ Hak atas makanan yang memadai dan hak atas air minum yang aman ■ Hak semua orang untuk secara bebas menentukan pengelolaan kekayaan dan sumber daya alam mereka		
		■ Hak atas kesehatan termasuk hak untuk lingkungan yang aman, bersih, sehat dan berkelanjutan ■ Hak atas makanan yang memadai & hak atas air minum yang aman ■ Hak semua orang untuk secara bebas menentukan pengelolaan kekayaan dan sumber daya alam mereka		
		■ Hak atas kesehatan termasuk hak untuk lingkungan yang aman, bersih, sehat dan berkelanjutan ■ Hak atas makanan yang memadai & hak atas air minum yang aman ■ Hak semua orang untuk secara bebas menentukan pengelolaan kekayaan dan sumber daya alam mereka		
		■ Hak atas kesehatan termasuk hak untuk lingkungan yang aman, bersih, sehat dan berkelanjutan ■ Hak atas makanan yang memadai & hak atas air minum yang aman ■ Hak semua orang untuk secara bebas menentukan pengelolaan kekayaan dan sumber daya alam mereka		
Pilar 4: Nilai-nilai budaya, keaneka-ragaman dan warisan		■ Hak untuk bekerja dan untuk kondisi kerja yang adil dan menguntungkan ■ Larangan perbudakan, kerja paksa, dan perdagangan orang ■ Hak yang setara bagi perempuan dalam kaitannya dengan pekerjaan ■ Larangan pekerja anak	■ Wisata budaya ■ Pelestarian budaya ■ Situs Warisan Dunia ■ Budaya kontemporer ■ Industri kreatif	■ Budaya adalah pendorong utama pariwisata, namun harus dikelola dengan tepat untuk menghindari risiko kerusakan fisik, kesalahan penyajian, atau integritas yang buruk. ■ Pariwisata dapat mendukung inisiatif revitalisasi untuk memulihkan bangunan dan tradisi yang signifikan secara budaya.

Pilar	Keterkaitan dengan SDGs	Keterkaitan SDGs dengan HAM	Kata Kunci	Konsep Kunci
		■ Hak atas perumahan yang layak, termasuk tanah dan sumber daya ■ Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya ■ Aksesibilitas transportasi, fasilitas, dan layanan khususnya penyandang cacat, anak-anak, dan perempuan pedesaan ■ Perlindungan dari bencana alam		■ Daya dukung situs budaya dan tujuan perlu dipantau untuk memastikan situs budaya dilindungi. ■ Semakin populernya pariwisata kuliner menawarkan wisatawan peluang yang berharga untuk mengalami perbedaan budaya melalui masakan lokal, yang dapat mengarah pada apresiasi budaya dan manfaat ekonomi di seluruh rantai pasok. ■ Industri kreatif menampilkan budaya kontemporer dan memainkan peran penting dalam merevitalisasi seni kreatif, bangunan bersejarah dan seluruh lingkungan
		■ Hak atas kesehatan termasuk hak untuk lingkungan yang aman, bersih, sehat dan berkelanjutan ■ Hak atas makanan yang memadai dan hak atas air minum yang aman ■ Hak semua orang untuk secara bebas menentukan pengelolaan kekayaan dan sumber daya alam mereka		
Pilar 5: Saling pengertian, perdamaian dan keamanan		■ Hak untuk hidup, kebebasan dan keamanan orang tersebut termasuk kebebasan dari penyiksaan ■ Perlindungan anak-anak dari segala bentuk kekerasan, pelecehan atau eksploitasi termasuk perdagangan orang ■ Hak untuk mengakses keadilan dan proses hukum ■ Hak atas kepribadian hukum ■ Hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik ■ Hak untuk mengakses informasi	■ Pemahaman antarbudaya ■ Kewarganegaraan global ■ Budaya damai ■ Rekonsiliasi dan ketahanan ■ Kemitraan pasca konflik ■ Keselamatan dan keamanan	■ Sementara pariwisata tidak dapat secara sendiri membawa perdamaian, sektor ini dapat berkontribusi pada upaya perdamaian dan rekonsiliasi, asalkan pengembangan pariwisata tertanam dalam upaya perdamaian yang sedang berlangsung. ■ Pariwisata memberikan kesempatan untuk terhubung dengan budaya yang berbeda, yang pada gilirannya dapat mendorong saling pengertian antara masyarakat yang dikunjungi (tuan rumah) dan wisatawan, dan memungkinkan dirinya untuk memelihara perdamaian. ■ Memastikan keselamatan dan keamanan pengunjung dan penduduk setempat sangat penting bagi masyarakat yang damai pada umumnya, dan untuk sektor pariwisata yang berkembang dan berkelanjutan pada khususnya.

Sumber: World Tourism Organization (2018)

Berdasarkan keterkaitan antara pembangunan pariwisata yang didasari pada Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dengan HAM, maka partisipasi setiap warga negara dalam urusan publik menjadi *conditio sine qua non*. Namun demikian, partisipasi warga negara dalam pembangunan, termasuk dalam pembangunan destinasi Bali Baru belum diletakkan sebagai bagian dari hak atas pembangunan.

Pasal 2 Deklarasi Hak Atas Pembangunan (*Declaration on the Right to Development*) menyatakan bahwa negara memilki kewajiban untuk merumuskan kebijakan pembangunan nasional yang tepat, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh populasi dan semua individu secara terus-menerus dalam pembangunan dan menerima manfaat distribusi hasil pembangunan secara adil. Lebih lanjut, dinyatakan pula bahwa kewajiban tersebut didasari partisipasi aktif, bebas, dan bermakna (*free and meaningful participation in development*). Menurut Melik Özden terdapat beberapa hambatan utama untuk merealisasikan hak untuk pembangunan seperti: utang luar negeri dan program penyesuaian struktural yang diberlakukan oleh lembaga keuangan internasional, kurangnya partisipasi pada semua tingkatan, privatisasi sumber daya alam, dan kebijakan ekonomi yang mendukung kekuatan korporasi transnasional di semua bidang. Padahal untuk merealisasikan hak atas pembangunan secara efektif terdapat 2 (dua) prinsip, yaitu (1) hak untuk menentukan kebijakan pembangunan; dan (2) partisipasi masyarakat dalam semua tahapan pengambilan keputusan mengenai semua aspek kebijakan pembangunan.[193]

4.3.2. Peran Pemerintah: Mengatasi Berbagai Rintangan dan Melampaui Prioritas Ekonomi

Dalam langkah pengadopsian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, pemerintah memiliki tanggung jawab utama untuk mencapainya. Pemerintah harus memimpin dan mengatasi pelbagai hambatan dan kesenjangan tata kelola yang signifikan. Terdapat beberapa hambatan untuk merealisasikan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. *Pertama*, tantangan keterbatasan fiskal. Di sebagian besar negara, reformasi kebijakan pemerintah dan komitmen pendanaan untuk mencapai

[193] Melik Özden, *The Right to Development* (Geneva: Europe-Third World Centre (CETIM), 2007), hlm. 12

Tujuan Pembangunan Berkelanjutan rentan terhadap hambatan yang berasal dari keterbatasan keuangan publik. *Kedua,* tantangan untuk mengubah prioritas politik dalam waktu yang singkat. Sebagian besar tantangan yang kompleks dan sistemik yang ditangani berkaitan dengan upaya reformasi kebijakan yang membutuhkan jangka panjang dan terpadu yang perlu ditempuh selama bertahun-tahun, jauh melampaui sebagian besar siklus hidup pemerintah dan pemilu. *Ketiga,* ketidakselarasan insentif dan prioritas politik jangka pendek dengan kebutuhan akan intervensi jangka panjang yang berkelanjutan semakin diperburuk dalam era populisme, menurunnya kepercayaan pada lembaga-lembaga dan disinformasi melalui *fake news*. *Keempat,* tindakan pemerintah dalam mendukung Tujuan Pembangunan dapat lebih jauh terhambat oleh kerapuhan negara, konflik, korupsi, kegagalan kelembagaan, atau kurangnya kemauan politik.[194]

Keempat tantangan tersebut diatas hampir semuanya dapat ditemukan dalam era Pemerintahan Presiden Joko Widodo. Politik pembangunan infrastruktur untuk mempercepat pembangunan destinasi Bali Baru telah mengurangi kapasitas fiskal untuk membangun infrastruktur pedesaan sehingga desa-desa di Indonesia defisit infrastruktur ketimbang perkotaan. Masyarakat pedesaan belum dapat menikmati ketersediaan layanan, kualitas dan biaya layanan yang sama dengan daerah perkotaan, seperti layanan kesehatan, pendidikan, transportasi, dan layanan publik lainnya. Pernyataan Titok Hariyanto, mengkonfirmasi situasi tersebut:[195]

> "Orang kota bisa menikmati infrastruktur yang mewah. Orang desa tidak bisa. Orang desa mendapatkan sisa-sisa dari pembangunan yang selama ini prioritasnya lebih condong pada pembangunan kota. Jadi tidak menjadi soal kalau dana dari anggaran dana desa itu digunakan untuk pembangunan infrastruktur, sepanjang keputusan itu dilakukan secara demokratis dan melibatkan masyarakat desa."

---

[194] Richard Gilbert dan Jane Nelson, *Advocating Together for The SGDs* (Business Fights Poverty and the Corporate Responsibility Initiative at the Harvard Kennedy School. 2018), hlm. 8-9

[195] *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019)

Lebih jauh, kehadiran badan otorita malah memunculkan potensi tumpang tindih kewenangan antar lembaga, termasuk kewenangan pemerintah daerah. Penjabaran makna keterpaduan melalui koordinasi lebih dilaksanakan untuk mewujudkan percepatan perizinan dengan tanpa memperhatikan status penguasaan, hak ataupun akses masyarakat. Hal tersebut berpotensi mengancam kepemilikan masyarakat lokal dan masyarakat adat karena tidak mampu memperoleh hak legal, akibat hambatan politik dan kerumitan administrasi. Hal ini dapat dimaknai bahwa strategi pariwisata sengaja di*design* hanya berdasarkan keindahan bentang alam secara biofisik bagi kepuasan konsumen. Badan Otorita dibentuk tidak untuk mengurusi persoalan ketimpangan akses masyarakat lokal dan adat terhadap pendidikan, kesehatan, maupun ekonomi yang menjadi pondasi pelaksanaan pariwisata.[196]

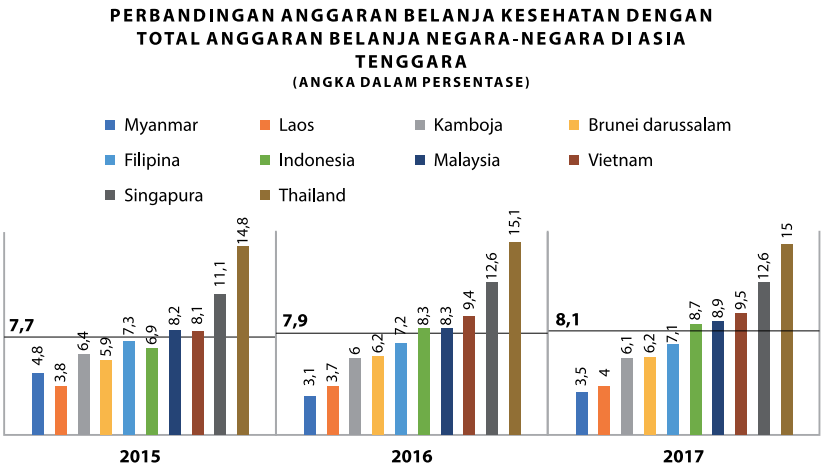
Memang pertumbuhan ekonomi adalah prioritas kebijakan Pemerintah Presiden Joko Widodo pada periode kedua. Sementara itu, anggaran kesehatan masih minimal untuk memenuhi 5% dari total APBN sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Sementara menurut IDI jumlah tersebut belum ideal untuk dapat memenuhi layanan kesehatan. Padahal, salah satu indikator apakah sektor kesehatan menjadi prioritas bagi suatu negara adalah besaran anggarannya. Perbandingan alokasi anggaran kesehatan di negara-negara ASEAN menunjukkan politik anggaran di Indonesia belum berpihak pada pemenuhan HAM, khususnya hak atas kesehatan. Realisasi progresif yang menjadi karakteristik hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya belum ditunjukkan melalui alokasi anggaran kesehatan yang ideal untuk menjamin hak atas kesehatan. Grafik 4.1 menunjukkan situasi politik anggaran kesehatan di Indonesia.[197]

---

[196] Hariadi Kartodihardjo, *Kebijakan Pariwisata Danau Toba: Dalam Bayang-Bayang Ketidakadilan dan Buruknya tatakelola pemanfaatan SDA,* (Seminar Sehari KSPPM, 2018), hlm. 1

[197] Vanny El Rahman, "Virus Corona: Robohnya Infrastruktur Kesehatan di Negeri Kita," *Indonessia* diperbaharui terakhir pada 14 September 2020, https://www.idntimes.com/news/indonesia/vanny-rahman/virus-corona-robohnya-infrastruktur-kesehatan-di-negeri-kita/2

Grafik 4.1. Perbandingan Anggaran Belanja Kesehatan Negara-Negara ASEAN



Sumber: World Health Organization dalam Vanny El Rahman (2020)

Apabila melihat keterkaitan pembangunan pariwisata dengan Tujuan Pembangunan Kesehatan, sektor kesehatan menjadi salah satu elemen penting dari realisasi pilar pembangunan pariwisata menurut Organisasi Pariwisata Dunia. Situasi ini juga merefleksikan tantangan ketiga dan keempat yang bermuara pada komitmen politik pemerintah yang belum memberikan prioritas bagi HAM dan lingkungan sebagai prioritas yang sama pentingnya dengan pertumbuhan ekonomi. Padahal perlindungan internasional atas HAM dan perlindungan lingkungan mewakili 2 (dua) nilai dasar dan tujuan masyarakat internasional modern. Seperti yang diungkapkan Hakim Weeremantry dari Mahkamah Internasional:[198]

> Perlindungan lingkungan adalah bagian penting dari doktrin HAM kontemporer karena itu adalah *sine qua non* untuk banyak HAM seperti hak untuk kesehatan dan hak untuk hidup itu sendiri. Hampir tidak perlu diuraikan hal ini, karena kerusakan lingkungan dapat merusak dan merusak semua HAM yang disebutkan dalam Deklarasi Universal dan instrumen hak asasi manusia lainnya.

[198] Dinah Shelton, *A Rights-Based Approach to Public Participation and Local Management of Natural Resources,* diakses dari https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/conferenceproceedings/en/739/3ws-26-dinah.pdf, hlm.220

Aspek penting lain diangkat oleh F. Tri Jambore Christianto berkaitan dengan komitmen pemerintah dalam tata kelola kebencanaan dalam pembangunan destinasi Bali Baru, khususnya di Bromo-Tengger-Semeru. Alokasi anggaran publik, baik APBN maupun APBD menunjukkan rendahnya komitmen tersebut.[199]

> "Kalau kita melacak dari berbagai media sebenarnya kita melihat kawasan Bromo-Tenger-Semeru sebagai kawasan rawan bencana. Pertanyaanya berapa besar dana APBD dan APBN kita untuk mitigasi bencana? Untuk melacak komitmen tersebut sebaiknya melihat dana APBN yang hanya mengalokasikan sebesar 0,05%. Sementara itu, APBD masih lebih baik yaitu 0,1%. Mitigasi bencana sebenarnya ada 3 (tiga) aspek, yaitu kesiapsiagaan bencana, pencegahan dan pengurangan bencana, terakhir soal pemberdayaan. Dalam konteks nasional bentuk mitigasi hanya 0,01%. Bagaimana bisa kita bayangkan membangun infrastruktur pariwisata di wilayah yang mempunyai risiko tinggi dan banyak sekali bencana dengan biaya yang kecil. Kita sedang mendorong kapasitas kebencanaan namun tidak ada dana untuk mitigasi dan kerangka untuk mengamankan orang yang ada di situ."

Selain itu, mengangkat isu tata kelola kebencanaan, F. Tri Jambore Christianto memandang penting untuk memberikan pengakuan terhadap masyarakat adat Tengger beserta hukum adatnya sebagai sumber perencanaan dan penatakelolaan kawasan Bromo-Tengger-Semeru. Upaya mengukuhkan hak atas tanah masyarakat untuk berguna untuk menghindari konflik tenurial yang bersifat laten. Pada saat bersamaan perlu ada tindakan yang memastikan wilayah-wilayah penting secara ekologis tidak dirusak pembangunan pariwisata dengan mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan sebagai rambu-rambu kebijakan pembangunan pariwisata.

Lebih lanjut, menurut F. Tri Jambore Christianto dalam pembangunan pariwisata untuk menunjang kesejahteraan masyarakat, subyek utama adalah masyarakat. Moh. Irsya kemudian mengingatkan bahwa zona tradisional yang menjadi penghidupan Suku Tengger sebagai petani berpotensi terancam semakin menyempit dengan adanya pembangunan kawasan tersebut.[200] Penekanan senada juga disampaikan

[199] *Focus Group Discussion*: Memetakan Peluang Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Khususnya Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019).

[200] *Focus Group Discussion*: Memetakan Peluang Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia Dalam Industri Pariwisata Khususnya Kawasan Pariwisata Bromo Tengger Semeru, (ELSAM, 26 November 2019).

Zainal Arifin bahwa masyarakat terdampak harus menjadi pelaku utama dalam pembangunan destinasi dan bukan hanya disandarkan pada kepentingan investor semata.[201] Situasi yang serupa juga dapat ditemukan di Danau Toba, Delima Silalahi menyatakan keterancaman masyarakat adat secara sistematis karena mereka tidak dilibatkan dalam merancang pembangunan. Kasus yang terjadi di Sigapiton menunjukkan situasi tersebut ketika atas nama Negara masyarakat diintimidasi. Kesaksian Rocky, warga Parapat, mengungkapkan bahwa pembangunan Danau Toba hanya menguntungkan kelompok pemilik modal dan memarjinalkan masyarakat setempat: [202]

> "Saya tidak tidak mengetahui narasi Dinas Pariwisata mengenai pembangunan Danau Toba ke depan ? Kalau pemilik hotel di sana bukan warga setempat ? Apa jaminan bagi masyarakat untuk dapat menikmati hasil pembangunan ? Apa yang harus mereka lakukan kalau tidak memiliki lahan, selain berjualan manga ? Ini harus menjadi perhatian pemerintah."

Sedangkan dalam konteks pembangunan KEK Tanjang Kelayang, pemberdayaan, dialog publik, dan lisensi sosial dapat dilakukan melalui PADIATAPA untuk menentukan kawasan publik dan kawasan KEK. Hal ini menjadi rekomendasi dari Zulvan Setiawan dan Jhon Ganesha Siahaan.[203]

4.3.3. Sekali Lagi Tentang Partisipasi

Pembangunan destinasi Bali Baru menunjukkan pemerintah masih cenderung menggunakan kebiasaan melalui intervensi birokrasi dengan pendekatan *top-down* (*top-down bureaucratic interventions*)[204].

---

[201] *Multi-stakeholders Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan atas Upaya Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Industri Pariwisata di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Pariwisata Borobudur, (ELSAM, 26 November 2019).

[202] *Multi-stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarusutamaan HAM Dalam Industry Pariwisata Di Indonesia : Studi Kasus Kawasan Pariwisata Danau Toba Medan, (ELSAM, 26 Nopember 2019)

[203] *Multi Stakeholder Dialogue*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019). Lihat, pula *Focus Group Discussion*: Melihat Perspektif Pemangku Kepentingan Atas Upaya Pengarustamanan Hak Asasi Manusia Dan Industri Pariwisata Di Indonesia: Studi Kasus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tangjung Kelayang, (ELSAM, 3 Desember 2019).

[204] Penelitian yang dilakukan oleh Sonia Roitman terhadap Program PNPM Mandiri untuk Perumahan dan Pengentasan Kemiskinan di Yogyakarta menunjukkan masih dominannya pendekatan *top down* dalam program pembangunan di Indonesia. Padahal program PNPM Mandiri memiliki 2 (dua) tujuan yang jelas, yaitu untuk mengurangi kemiskinan dan memberdayakan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya, Pemerintah masih memiliki kekuatan signifikan untuk mempengaruhi apa yang dikembangkan di tingkat masyarakat.

Sedangkan pengetahuan yang diakumulasikan oleh masyarakat terdampak dan pentingnya partisipasi dan keterlibatan mereka seringkali masih dianggap remeh. Bahkan masyarakat adat, termasuk perempuan adat yang memiliki pengetahuan berbasis kebijakan lokal dalam menjaga lingkungan belum diberikan akses dan ruang untuk berpartisipasi dan dilibatkan dalam proses pembangunan. Perlawanan yang dilakukan oleh perempuan adat Sigapiton menunjukkan ketiadaan akses dan ruang bagi mereka untuk berpartisipasi secara bebas, penuh, dan bermakna, sementara pembangunan destinasi Danau Toba mengancam kehidupan mereka.

Terhadap situasi tersebut di atas Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan Pembangunan menarik untuk dirujuk. Deklarasi Rio mempromosikan hak-hak individu atas informasi, partisipasi, dan pemulihan atas kerusakan lingkungan sebagaimana menyatakan dalam prinsip ke-10-nya:

> Masalah lingkungan paling baik ditangani dengan partisipasi semua warga yang peduli, pada tingkat yang relevan. Di tingkat nasional, setiap individu harus memiliki akses yang tepat terhadap informasi mengenai lingkungan yang dipegang oleh otoritas publik, termasuk informasi tentang bahan dan kegiatan berbahaya di komunitas mereka, dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Negara harus memfasilitasi dan mendorong kesadaran dan partisipasi publik dengan membuat informasi tersedia secara luas. Akses efektif ke proses peradilan dan administrasi, termasuk ganti rugi dan pemulihan harus tersedia.

Selanjutnya Prinsip ke-20[205], Prinsip ke-21[206], dan Prinsip ke-22[207] menyatakan peran perempuan, kelompok muda, dan masyarakat adat

---

Partisipasi dan keterlibatan masyarakat masih terbatas dalam program, dan PNPM belum sepenuhnya mencapai tujuan pembangunan berbasis masyarakat. Komunitas belum dapat mempengaruhi desain kebijakan atau program; alih-alih fokus mereka berada pada proyek dan kegiatan tertentu. Lihat, Sonia Roitman, *Top-Down and Bottom-Up Strategies for Housing and Poverty Alleviation in Indonesia: The PNPM Programme in Yogyakarta,* (Springer International Publishing Switzerland, 2016), hlm. 209.

[205] Prinsip ke-20 menyatakan: Perempuan memiliki peran penting dalam pengelolaan dan pengembangan lingkungan. Karena itu, partisipasi penuh mereka sangat penting untuk mencapai pembangunan berkelanjutan.

[206] Prinsip ke-21 menyatakan: Kreativitas, cita-cita, dan keberanian kaum muda dunia harus dimobilisasi untuk menjalin kemitraan global dalam rangka mencapai pembangunan berkelanjutan dan memastikan masa depan yang lebih baik untuk semua.

[207] Prinsip ke-22 menyatakan: Masyarakat adat dan komunitas mereka, dan komunitas lokal lainnya, memiliki peran vital dalam pengelolaan dan pengembangan lingkungan karena pengetahuan dan praktik tradisional mereka. Negara harus mengakui dan mendukung identitas, budaya mereka dan menarik serta memungkinkan partisipasi efektif mereka dalam pencapaian pembangunan berkelanjutan.

untuk berpartisipasi dalam menjaga keberlanjutan lingkungan. Oleh karena itu, pelibatan masyarakat terdampak dalam pembangunan destinasi Bali Baru juga merupakan upaya untuk mendefinisikan kepentingan publik dan sifat hubungan antara negara, bisnis, dan masyarakat sipil dalam mengembangkan demokrasi sosial sebagai politik jalan ketiga (*third way politics*). Menurut Anthony Giddens terdapat 3 (tiga) nilai yang menjadi dasar politik jalan ketiga:[208]

1. Politik jalan ketiga berkaitan dengan keadilan sosial, kesetaraan dan kebebasan. Oleh karena itu dalam mendefinisikan kepentingan publik diperlukan hubungan baru antara individu, komunitas, dan pemerintah. Hubungan baru ini harus mewujudkan hak-hak individu dan masyarakat untuk memiliki peran dalam pengambilan keputusan yang disertai dengan prinsip tidak ada hak tanpa tanggung jawab. Hal ini berarti individu dan masyarakat harus bertanggung jawab dalam cara mereka terlibat dalam masyarakat sipil dan bagaimana mereka mengejar kepentingan mereka;
2. Politik cara jalan ketiga mensyaratkan tidak ada otoritas tanpa demokrasi. Penekanan baru pada keadilan sosial, kesetaraan dan demokrasi mengalihkan otoritas kepada individu dan masyarakat untuk membuat keputusan. Hal ini berarti bahwa otoritas tidak boleh dilaksanakan tanpa partisipasi penuh dan aktif dari bagian masyarakat sipil yang paling luas;
3. Politik jalan ketiga hendak melihat kembali hubungan kontemporer antara masyarakat sipil dan negara dan membentuk kembali partisipasi demokratis. Pembentukan kembali ini mengadvokasi jalan tengah antara neo-liberalisme dan sosialisme yang berfokus pada struktur dan praktik tata kelola pemerintahan yang mengakui kehidupan politik, solidaritas, tujuan bersama, demokrasi dialogis dan peran negara berjalan seiring dengan politik cara ketiga ini.

Tata kelola pemerintahan yang mengacu pada hubungan antara negara, masyarakat sipil dan kepentingan ekonomi untuk menghasilkan tatanan sosial dapat dicapai dengan melibatkan berbagai

[208] Dianne Dredge dan Christof Pforr, *op.cit.*, hlm. 66.

kelompok kepentingan. Keterlibatan juga mengandaikan hubungan dengan pemerintah yang lebih terbuka dan transparan daripada yang biasa terjadi dalam birokrasi terpusat. Dalam situasi yang ideal, jaringan kebijakan sebagai bentuk tata kelola pemerintahan baru akan demokratis apabila semua anggota jaringan diberi kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dan memengaruhi keputusan politik.

Dalam konteks bisnis dan HAM, salah satu tantangan utama, dan menjadi tolok ukur penting berkenaan dengan implementasi efektif Prinsip-prinsip Panduan PBB, adalah konsultasi yang bermakna, dialog, dan keterlibatan dengan pemegang hak-hak yang terkena dampak, atau berpotensi terpengaruh, selama proses uji tuntas HAM. Prinsip 18 dari Prinsip-Prinsip Panduan menyatakan bahwa keterlibatan yang berarti (*meaningful engagement*) dari kelompok yang berpotensi terkena dampak dan pemangku kepentingan lainnya adalah komponen penting dari proses uji tuntas.[209] Prinsip-prinsip Panduan PBB mendefinisikan pemangku kepentingan sebagai setiap individu yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh kegiatan organisasi. Prinsip-Prinsip Panduan PBB secara khusus menekankan bagian spesifik dari para pemangku kepentingan ini, yaitu kelompok-kelompok yang mungkin terkena dampak, yang memiliki relevansi khusus untuk uji tuntas HAM. Kelompok yang terpengaruh didefinisikan sebagai individu yang HAM-nya telah dipengaruhi oleh operasi, produk, atau layanan perusahaan.[210] Dengan demikian, dalam uji tuntas HAM, perlu mempertimbangkan keterlibatan pemangku kepentingan untuk membantu membedakan antara pemegang hak (*rights holder*) dan pemangku kepentingan perantara (*Intermediary stakeholders*) sebagaimana diilustrasikan melalui Gambar 4.7:[211]

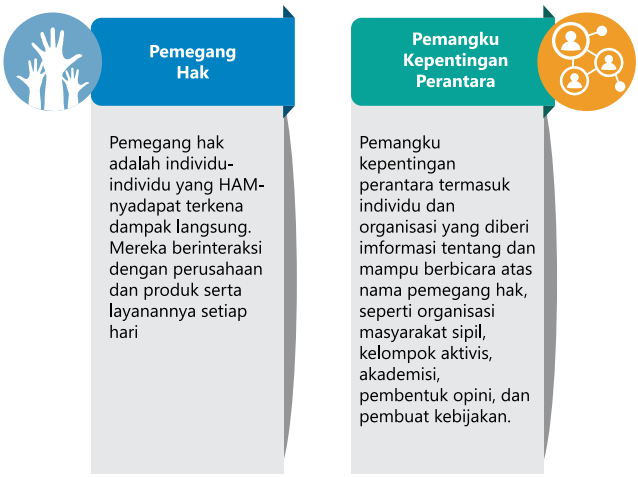
---

[209] *Alejandro González, Meaningful Rights-Holders Engagement is Key for Human Rights Impact Assessments,* diperbaharui terakhir pada 12 Novemberhttps://blogs.lse.ac.uk/businesshumanrights/2015/11/12/un-forum-series-meaningful-rights-holders-engagement-human-rights-impact-assessments/

[210] Gwendolyn Remmert, Madeleine Koalick dan Luke Wilde, *Stakeholder Engagement in Human Rights Due Diligence: A Business Guide,* (Global Compact and the Global Compact Network Germany (DGCN) & Twentyfifty Ltd, 2014), hlm. 12.

[211] Dunstan Allison-Hope dan Faris Natour, *Legitimate and Meaningful Stakeholder Engagement in Human Rights Due Diligence: Challenges and Solutions for ICT Companies* (BSR, 2014), hlm. 10.

Gambar 4.7. Diagram Definisi Pemegang Hak dan Pemangku Kepentingan Perantara



Sumber: Hasil Olahan Peneliti Berdasarkan Dunstan Allison-Hope dan Faris Natour (2014)

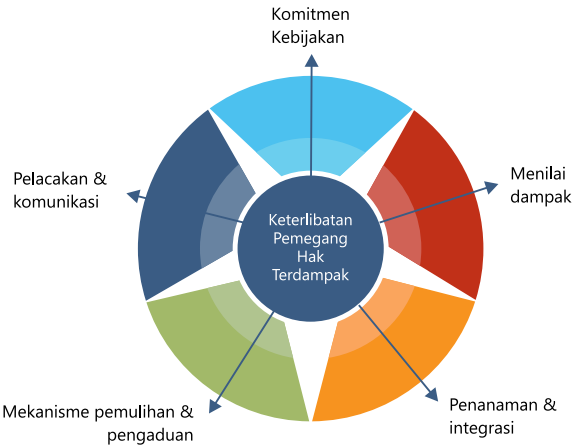
Berdasarkan perbedaan tersebut, maka kelompok pemangku kepentingan dalam uji tuntas HAM terutama ditujukan bagi pemegang hak. Prinsip-Prinsip Panduan PBB juga memberikan arah bagaimana perusahaan harus terlibat dengan para pemangku kepentingan HAM.[212] Berdasarkan prinsip ini, pelibatan kelompok yang berpotensi terkena menjadi menjadi bagian dari uji tuntas HAM yang meliputi 5 (lima) elemen seperti terlihat dalam Gambar 4.8.[213]

---

[212] Komentar Prinsip 18 Prinsip-Prinsip Panduan PBB menyatakan: Untuk memungkinkan perusahaan bisnis menilai dampak HAM secara akurat, mereka harus berusaha memahami keprihatinan para pemangku kepentingan yang berpotensi terkena dampak dengan berkonsultasi secara langsung dengan mereka. Dalam situasi konsultasi semacam itu tidak dimungkinkan, perusahaan harus mempertimbangkan alternatif yang masuk akal seperti berkonsultasi dengan sumber daya ahli yang kredibel dan independen, termasuk pembela hak asasi manusia dan lainnya dari masyarakat sipil.
Lihat, Dunstan Allison-Hope and Faris Natour, Lihat, *Ibid*.. hlm. 5.

[213] Gwendolyn Remmert, Madeleine Koalick dan Luke Wilde, *op.cit*. hlm. 8.

Gambar 4.8. Diagram Lima Elemen Pelibatan Kelompok Terdampak



Sumber: Hasil Olahan Peneliti Berdasarkan Gwendolyn Remmert, Madeleine Koalick dan Luke Wilde (2014)

Nora Götzmann, dkk menyatakan bahwa uji tuntas HAM yang melibatkan kelompok yang terdampak juga bertujuan memberdayakan pemegang hak untuk meminta bisnis bertanggung jawab atas dampak buruk HAM.[214] Keterlibatan pemangku kepentingan harus menjadi inti dari uji tuntas HAM, dan partisipasi pemegang hak, khususnya kelompok rentan yang sangat penting dilibatkan dalam semua tahap proses uji tuntas HAM.[215] Singkatnya, pendekatan berbasis HAM membutuhkan keterlibatan dengan kelompok-kelompok yang terkena dampak, terutama kelompok yang lebih rentan yang berisiko tinggi terkena dampak negatif.[216]

---

[214] Nora Götzmann, *et.al., Human Rights Impact Assessment: Guidance And Toolbox,* (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2016), hlm. 6

[215] Dalam fase perencanaan dan pelingkupan, uji tuntas HAM dilakukan sebagai upaya mengidentifikasi pemangku kepentingan yang harus dilibatkan dalam proses. Dalam tahap pengumpulan data dan pengembangan baseline, wawancara dengan pemegang hak, pengemban tugas dan pihak terkait lainnya akan menjadi salah satu sumber utama data primer. Perspektif pemegang hak itu sendiri akan digunakan untuk menilai tingkat keparahan dampak dalam fase analisis dampak. Dalam fase mitigasi dan manajemen dampak, pemangku kepentingan harus dilibatkan dalam berpartisipasi dalam merancang dan mengimplementasikan tindakan yang secara efektif mencegah, memitigasi dan memulihkan dampak buruk; serta dalam memantau implementasi mereka, yang dapat mencakup pemantauan partisipatif. Akhirnya, para pemangku kepentingan, terutama pemegang hak, harus dilibatkan dalam fase pelaporan dan evaluasi. Lihat, *ibid*., hlm. 90

[216] Gwendolyn Remmert, Madeleine Koalick dan Luke Wilde, *op.cit*. hlm. 15

Ketidakberdayaan adalah aspek penting dari pariwisata yang nampak di masyarakat karena sering kali banyak dari aspek pariwisata datang dari luar sebuah komunitas. Aspek luar tersebut tidak hanya mencakup para wisatawan yang memiliki kekuatan signifikan dalam hal sumber daya ekonomi, namun juga perusahaan-perusahaan transportasi yang membawa para wisatawan, para pengembang dan investor yang mungkin berada di luar masyarakat, dan bahkan beberapa lembaga pemerintah yang tidak tertanam di komunitas. Konsekuensi logis dari situasi ini adalah mudahnya mengesampingkan kekuatan banyak masyarakat, termasuk kelompok rentan. Kemiskinan sumber daya menempatkan mereka mudah dibuat tidak berdaya oleh pariwisata.[217] Bahkan dalam praktiknya, masyarakat dan kelompok rentan atau terkena dampak lainnya terus dikeluarkan dari proses ini dan sering menghadapi hambatan untuk suara mereka didengar. Keterlibatan yang kurang bermakna ini terjadi bersamaan dengan ketidakseimbangan kekuatan antara perusahaan dan kelompok yang terkena dampak atau berpotensi terkena dampak. Demikian pula halnya ketika pemegang hak berhadapan dengan pemerintah yang kebijakannya berdampak terhadap HAM mereka. Oleh karena itu, memperbaiki ketidakseimbangan antara kekuatan dan ketidakberdayaan menjadi strategis dilakukan untuk memberdayakan kelompok yang tidak berdaya.

4.3.4. Meletakan Rantai Pasok Pariwisata Dalam Perspektif HAM

Surya Deva menyatakan terdapat 2 (dua) instrumen pemberdayaan yang dapat dipergunakan oleh negara untuk membuka akses ke mekanisme pemulihan bagi pemegang hak yang menghadapi asimetri kekuasaan yang signifikan dalam meminta pertanggungjawaban korporasi yang kuat. Pertama, negara harus mewajibkan perusahaan untuk mengungkapkan informasi tentang struktur perusahaan mereka, rantai pasokan dan penilaian dampak HAM. Pengaturan pengungkapan dan transparansi dapat memberikan para korban pelanggaran HAM, yang melibatkan perusahaan, mengenai informasi penting yang diperlukan untuk melanjutkan proses pengadilan atau mencapai penyelesaian di luar pengadilan yang adil. Kedua, negara harus menjaga ruang untuk

[217] Sue Beeton, *loc.cit*.

masyarakat sipil organisasi dan pembela HAM untuk membantu para korban pelanggaran HAM yang melibatkan perusahaan dalam pencarian keadilan.[218] Sementara itu, rantai pasok pariwisata (*tourism supply chain*) merupakan rangkaian yang mempertemukan antara sisi permintaan dan sisi penawaran.[219] Pertemuan kedua sisi rantai pasok pariwisata tersebut kemudian merangkai berbagai komponen yang saling terhubung yang terbagi berdasarkan fungsinya seperti tercantum pada tabel 4.13:[220]

Tabel 4.13. Berbagai Komponen dan Peran Rantai Pasok Pariwisata

Komponen Rantai Pasok	Peran
Pemasok input (sumber)	Pemasok ini merupakan pemasok tingkat kedua yang memiliki peran memasok sumber daya dan bahan untuk operasi layanan di tingkat pertama yang dapat diklasifikasi berdasarkan jenis bahan yang disuplai. Namun, salah satu penyedia input penting adalah pemasok makanan atau rantai pasokan makanan. Ruang lingkup dan struktur rantai pasok makanan dari sumber input primer yang terdiri dari sektor pertanian, grosir, pengecer, dan pelanggan akhir.
Penyedia layanan (produsen layanan)	Penyedia layanan (pemasok tingkat pertama) dianggap sebagai aspek inti dari rantai pasok pariwisata. Perusahaan-perusahaan di pemasok tingkat pertama berhubungan langsung dengan pelanggan meskipun biro perjalanan atau operator wisata dapat mengelola kombinasi dan hubungan antara masing-masing penyedia layanan. Oleh karena itu, kepuasan para wisatawan sebagian besar didasarkan pada kinerja penyedia layanan;

[218] Surya Deva, *Access to Remedies under the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: The Role of (European) States,* (European Parliament Joint Hearing on "Business and Human Rights in EU External Policies, 3 May 2017), hlm. 3

[219] Terdapat 2 (dua) karakteristik khas utama dari industri pariwisata. Pertama, di sisi penawaran, pariwisata bukanlah manufaktur murni atau industri jasa murni karena merupakan perpaduan produk yang menggabungkan layanan dan barang. Pariwisata adalah industri yang sangat kompleks. Rantai pasokan pariwisata terdiri dari berbagai pihak yang sangat terhubung. Kedua, pada sisi permintaan, permintaan pariwisata telah diakui sebagai permasalahan yang kompleks mengingat volatilitas dan sensitivitas yang tinggi. Lihat, Pairach Piboonrungroj dan Stephen M. Disney, *Tourism Supply Chains: A Conceptual Framework*, dalam Scott McCabe, *Proceedings of the PhD Networking Conference Exploring Tourism III:Issues In PhD Research* (Christel DeHaan Tourism and Travel Research Institute Nottingham University Business School, 2009), hlm. 135

[220] *Ibid*., hlm. 135-137

Komponen Rantai Pasok	Peran
Perantara: agen perjalanan dan operator perjalanan (perakit produk)	Operator perjalanan dan agen perjalanan memiliki pengaruh besar pada rantai pasok pariwisata. Peran penting dari operator perjalanan adalah mengendalikan arus wisatawan dan sebagian mengelola rantai pasokan pariwisata. Oleh karena itu, mempertimbangkan peran vital operator perjalanan ini, mereka dapat dianggap sebagai penyedia layanan logistik pihak keempat bertindak sebagai arsitek, merancang rantai pasok pariwisata.
Transportasi barang (konektor aliran fisik)	Dalam rantai pasok yang khas, transportasi barang adalah integrator dari aliran fisik. Dalam rantai pasok pariwisata, angkutan barang masih memiliki peran penting untuk memastikan transaksi antara penyedia input dan penyedia layanan
Transportasi penumpang	Tidak hanya transportasi barang, transportasi penumpang memainkan peran penting dalam rantai pasok pariwisata. Peran penting transportasi penumpang ini adalah untuk menggerakkan para wisatawan di sepanjang perjalanan mereka.

Sumber: Hasil Olahan Peneliti Berdasarkan Pairach Piboonrungroj dan Stephen M. Disney (2009)

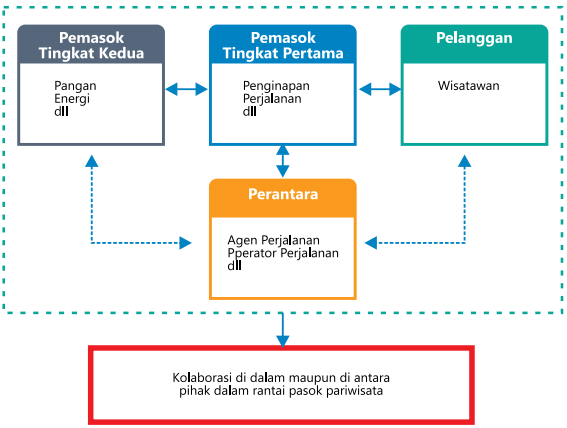
Kemudian, Pairach Piboonrungroj dan Stephen M. Disney berdasarkan aliran dan proses rantai pasok pariwisata mengusulkan model rantai pasokan pariwisata yang meliputi 3 (tiga) tahapan. *Pertama,* setelah pelanggan memutuskan untuk melakukan perjalanan, pertanyaan informasi dan prosedur pemesanan dilakukan melalui agen perjalanan atau melalui internet. *Kedua* adalah kombinasi rantai pasok yang terkait dengan pariwisata seperti penginapan (hotel), rantai pasokan katering (restoran), dan rantai pasokan transportasi penumpang. Pada tahapan ini terdapat 2 (dua) tingkatan pemasok, yakni penyedia input yang memasok sumber daya untuk operasi layanan seperti makanan dan minuman atau peralatan, dan penyedia layanan yang menghubungi pelanggan (wisatawan) secara langsung. *Ketiga*, setelah perjalanan, mungkin ada beberapa layanan purna jual atau kegiatan antara wisatawan dan penyedia layanan/agen perjalanan. Dengan demikian terdapat beberapa rantai pasok pariwisata yang meliputi rantai pasok perjalanan, rantai pasok yang terkait penginapan (hotel), rantai pasok katering (restoran), dan rantai pasokan transportasi

penumpang, dan rantai pasok setelah perjalanan.[221] Namun demikian, terlepas dari komponen rantai pasok pariwisata terdapat juga komponen penting lainnya yaitu, cendera mata, pengelolaan energi dan limbah.[222] Berdasarkan model rantai pasok pariwisata tersebut, paling tidak terdapat beberapa dimensi penting sebagai berikut:[223]

1. Desain rantai pasokan adalah titik awal kritis dari rantai pasok pariwisata karena rantai pasok ini harus didesain berdasarkan apa yang diinginkan wisatawan yang ditargetkan;
2. Pusat desain rantai pasok pariwisata hubungan di antara para pemangku kepentingan. Yang tidak hanya mencakup mempertimbangkan hubungan pembeli-penjual, namun mencakup korelasi antara pemasok tingkat pertama dan kedua, agen perjalanan/operator perjalanan, dan wisatawan;
3. Pengukuran kinerja mencakup empat aspek termasuk eksternal, keuangan, operasional, dan pembangunan destinasi wisata secara berkelanjutan.

Keterkaitan relasi keempat pihak dalam rantai pasok pariwisata dapat digambarkan melalui Gambar 4.9:[224]

Gambar 4.9. Diagram Relasi Empat Pihak Dalam Rantai Pasok Pariwisata



Sumber: Hasil Olahan Peneliti Berdasarkan Pairach Piboonrungroj dan Stephen M. Disney (2009)

[221] *Ibid.*, hlm. 137-138
[222] *Ibid.*
[223] *Ibid.*, hlm. 139.
[224] *Ibid.*, hlm. 140.

Berdasarkan komponen dari rantai pasok pariwisata, apabila dikontekskan dengan perspektif HAM, maka identifikasi potensi pelanggaran HAM dapat dilihat melalui tabel 4.14.

Tabel 4.14. Rantai Pasok Pariwisata Dalam Perspektif HAM

Komponen Rantai Pasok	Faktor Pemicu	Potensi HAM yang Dilanggar/ Dirugikan
Pemasok input (sumber)	Perbedaan upah antara pekerja laki-laki dan perempuan, perlindungan kesehatan reproduksi bagi buruh (pekerja) perempuan, termasuk pelibatan anak	Hak atas perlindungan dari perlakuan diskriminatif, hak anak mendapatkan perlindungan dari tindakan eksploitasi ekonomi
	Penentuan harga komoditas berdasarkan prinsip perdagangan yang adil (*fair trade*)	Hak atas tatanan ekonomi yang adil, hak mendapatkan penghasilan yang layak
	Ketersediaan lahan, ketersediaan bibit, pupuk, pestisida, termasuk pangan organic	Hak atas lahan, hak petani mendapatkan perlindungan
	Penggunaan pestisida yang berlebihan	Hak atas lingkungan Hak atas hidup dan kesehatan
	Kedaulatan pangan dan politik dagang, seperti impor bahan pangan, dll	Hak atas pangan
Penyedia layanan (produsen layanan)	Perbedaan upah antara pekerja laki-laki dan perempuan, perlindungan kesehatan reproduksi bagi buruh (pekerja) perempuan, termasuk pelibatan anak	Hak atas perlindungan dari perlakuan diskriminatif, hak anak mendapatkan perlindungan dari eksploitasi
	Ketersediaan akomodasi berupa hotel, resort, penginapan, dan lain-lain, termasuk ketersediaan air yang melimpah	Hak atas lahan (tanah), hak atas air, hak atas lingkungan dan perlindungan pemindahan paksa Hak-hak masyarakat adat
	Fasilitasi wisata seks	Hak anak dan hak perempuan mendapatkan perlindungan dari eksploitasi seksual dalam pariwisata
	Pelibatan masyarakat terdampak dalam pengambilan keputusan dalam pembangunan, termasuk perjanjian investasi	Hak atas pembangunan, hak atas partisipasi, hak atas informasi

Komponen Rantai Pasok	Faktor Pemicu	Potensi HAM yang Dilanggar/ Dirugikan
	Pelibatan masyarakat terdampak mendapatkan peluang ekonomi	Hak atas pekerjaan, hak mendapatkan penghasilan yang layak
	Penerapan prinsip berkelanjutan	Hak atas hidup dan kesehatan Hak atas lingkungan
	Pengelolaan limbah	Hak atas hidup dan kesehatan Hak atas lingkungan
Perantara: agen perjalanan dan operator perjalanan (perakit produk)	Perbedaan upah antara pekerja laki-laki dan perempuan, perlindungan kesehatan reproduksi bagi buruh (pekerja) perempuan	Hak atas perlindungan dari perlakuan diskriminatif
	Keamanan dan keselamatan pelanggaran, jaminan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan biaya yang telah, dikeluarkan pelanggan (konsumen)	Hak konsumen mendapatkan perlindungan
	Menjaga perilaku pelangganan ketika melakukan kunjungan, tidak menganggu privasi masyarakat	Hak perlindungan ekspresi budaya dan artefak budaya Hak atas privasi
	Pelibatan masyarakat terdampak mendapatkan peluang ekonomi	Hak atas pekerjaan, hak mendapatkan penghasilan yang layak
	Penggunaan energi yang ramah lingkungan untuk mengurangi efek rumah kaca dan tata kelola perubahan iklim	Hak atas lingkungan dan hak atas tatanan ekonomi yang adil Hak atas hidup dan kesehatan
	Ketersediaan infrastruktur transportasi	Hak atas lahan (tanah) dan perlindungan pemindahan paksa Hak-hak masyarakat adat
	Ketersediaan infrastruktur pendukung	Hak atas lahan (tanah) dan perlindungan pemindahan paksa Hak-hak masyarakat adat
	Pelibatan masyarakat dalam pembangunan destinasi pariwisata dan infrastruktur penunjang	Hak atas pembangunan, hak atas partisipasi, hak atas informasi
	Penerapan prinsip keberlanjutan dalam pembangunan infrastruktur	Hak atas hidup dan kesehatan Hak atas lingkungan

Komponen Rantai Pasok	Faktor Pemicu	Potensi HAM yang Dilanggar/ Dirugikan
Transportasi barang (konektor aliran fisik)	Perbedaan upah antara pekerja laki-laki dan perempuan, perlindungan kesehatan reproduksi bagi buruh (pekerja) perempuan	Hak atas perlindungan dari perlakuan diskriminatif
	Ketersediaan infrastruktur transportasi dan infrastruktur penunjang	Hak atas lahan (tanah) dan perlindungan dari pemindahan paksa Hak-hak masyarakat adat
	Pelibatan masyarakat dalam pembangunan infrastruktur transportasi dan infrastruktur penunjang	Hak atas pembangunan, hak atas partisipasi, hak atas informasi
	Penerapan prinsip keberlanjutan dalam pembangunan infrastruktur	Hak atas hidup dan kesehatan Hak atas lingkungan
Transportasi penumpang	Perbedaan upah antara pekerja laki-laki dan perempuan, perlindungan kesehatan reproduksi bagi buruh (pekerja) perempuan	Hak atas perlindungan dari perlakuan diskriminatif
	Ketersediaan infrastruktur transportasi dan infrastruktur penunjang	Hak atas lahan (tanah) dan perlindungan pemindahan paksa Hak-hak masyarakat adat
	Pelibatan masyarakat dalam pembangunan infrastruktur transportasi dan infrastruktur penunjang	Hak atas pembangunan, hak atas partisipasi, hak atas informasi
	Penerapan prinsip keberlanjutan dalam pembangunan infrastruktur	Hak atas hidup dan kesehatan Hak atas lingkungan

Sumber: Hasil Olahan Peneliti

A,K, Bhatia menambahkan komponenen atraksi dalam rantai pasok pariwisata. Menurut A.K. Bhatia, pariwisata terdiri dari berbagai komponen termasuk akomodasi, transportasi, atraksi, dan layanan pendukung. Layanan dukungan mencakup sektor swasta dan publik.[225]

[225] Dalam struktur industri pariwisata, terdapat juga berbagai layanan dukungan, termasuk asuransi perjalanan, pers perdagangan perjalanan, dan pemasaran, dan lain-lain yang bekerja sama sebagai produk pariwisata untuk kebutuhan wisatawan. Layanan dukungan memiliki karakteristik yang berbeda dengan pemasok manufaktur dari rantai pasok industri hulu, dan menjadi operasi dan jaringan yang lebih kompleks. Lihat, Shang-Yu Liu dan Wei-Shuo Lo, "The Low-Carbon Operations in Ecotourism Service Supply Chain

Atraksi budaya dapat berpotensi melanggar hak atas martabat dan privasi. Hak-hak ini terlanggar ketika orang dan rumah mereka dijadikan tempat wisata tanpa persetujuan yang disertai informasi awal dan tanpa paksaan, dan tanpa ada niatan untuk menjadikan mereka sebagai pemangku kepentingan yang sah, yakni sebagai pemilik atraksi budaya yang berhak mendapatkan keuntungan dalam industri pariwisata.[226]

4.3.5. Peran Organisasi Masyarakat Sipil

Pada titik ini, organisasi masyarakat sipil dapat berperan sebagai pemangku kepentingan perantara dengan melakukan advokasi untuk kepentingan para pemegang hak yang HAM-nya dilanggar dan dirugikan. Advokasi ini, selain untuk mengidentifikasi, mencegah, memitigasi, dan mencari pertanggungjawaban atas dampak buruk HAM oleh korporasi, juga ditujukan untuk membantu pembentuk kebijakan, mengubah sikap dan meningkatkan akuntabilitas mereka. Namun demikian, terdapat kriteria untuk menentukan pemilihan pemangku kepentingan perantara yang dilibatkan dalam proses dan tahapan uji tuntas, yakni:[227]

1. Legitimasi kelompok pemangku kepentingan,
2. Kesediaan mereka untuk terlibat,
3. Pengetahuan mereka tentang isu, dan
4. Memiliki kontak langsung dengan kelompok yang terkena dampak dan rentan.

Organisasi masyarakat sipil sebagai perantara pemangku kepentingan dapat berperan melakukan pendekatan *bottom-up* terhadap

---

Management, "dalam *Journal of Tourism and Hospitality Management*, Vol. 4, No. 4, July-Aug. (2016), hlm. 149.

[226] Gagasan privasi mengacu pada lingkup kehidupan seseorang untuk secara bebas mengekspresikan identitasnya, dalam hubungan dengan orang lain atau diri sendiri. Privasi mencakup integritas fisik dan psikologis seseorang dan termasuk hak atas otonomi pribadi. Hak privasi juga melindungi terhadap campur tangan sewenang-wenang dengan keluarga dan rumah seseorang. Privasi dapat berarti banyak hal dalam konteks yang berbeda, baik dari orang orang, budaya, dan bangsa. Apa yang merupakan pelanggaran privasi berbeda menurut konteks ini dan oleh karena itu harus berpusat pada orang-orang agar dapat dipahami dan dihormati. Hak kebebasan berekspresi dan berpendapat terkait dengan hak privasi, karena hak ini sangat penting bagi orang untuk secara bebas mengkomunikasikan persepsi privasi dan memastikan martabat kemanusiaan mereka. Lihat Stroma Cole dan Jenny Eriksson, *op.cit.,* hlm. 114-115.

[227] Gwendolyn Remmert, Madeleine Koalick dan Luke Wilde, *op.cit*. hlm. 16.

HAM (*bottom-up approach to human rights*) melalui penguatan akar rumput dan aktivisme politik, penyebaran retorika HAM yang luas dan fleksibel, pemberdayaan pemangku kepentingan dan gerakan lokal. Pendekatan *bottom-up* terhadap HAM untuk mengimbangi pendekatan *top-down* terhadap HAM yang diarahkan bukan untuk mempertanyakan keseimbangan dasar kekuatan global atau peran bisnis dalam masyarakat melainkan pada pelanggaran HAM individu. Pendekatan yang meminggirkan aktor lokal dan gerakan sosial, mengecilkan masalah sosial ekonomi, dan mengabaikan pertanyaan tentang politik dan kekuasaan.[228] Terkait itu, Chris Jochnick, menawarkan 2 (dua) wilayah fokus sebagai peluang bagi organisasi masyarakat sipil untuk mengubah kekuasaan, yakni dengan memberdayakan advokasi melalui gerakan, kelompok masyarakat sipil dan jaringan, atau dengan memperkuat dukungan kelembagaan untuk akuntabilitas perusahaan melalui instrumen normatif, politik, dan peradilan. Harapannya, rasa ingin mengetahui tentang bisnis dan HAM akan tumbuh dan memacu dialog, panduan praktik terbaik, protokol manajemen risiko, keterlibatan pemangku kepentingan, pelaporan sukarela, dan juga menjadi peluang untuk melakukan intervensi, meskipun potensi mengubah kekuasaan terbatas.[229]

Lebih lanjut, terdapat 3 (peran) penting yang dapat dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil[230] dalam konteks pelanggaran HAM oleh bisnis, yaitu:[231]

---

228 Chris Jochnick, "Shifting Power on Business and Human Rights: States, Corporations and Civil Society in Global Governance", dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (*ed.*), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), hlm 130.

229 *Ibid*., hlm. 136.

230 Organisasi masyarakat sipil yang bekerja pada isu bisnis dan HAM memunculkan tantangan baru bagi pekerjaan HAM. Konflik antara korban dan perusahaan, yang dalam banyak kasus didukung oleh negara, cenderung semakin meningkat. Pada sisi yang lain, organisasi masyarakat sipil memiliki terlalu banyak pekerjaan dan sedikit sumber daya. Selain itu, organisasi masyarakat sipil juga mengalami kesulitan besar dalam menghasilkan bukti. Dalam banyak kasus, organisasi masyarakat sipil masih merasa tidak nyaman dengan permintaan bantuan perusahaan dalam meningkatkan kinerja mereka. Sementara kerangka kebijakan, setidaknya di tingkat internasional, sedang berubah dengan cepat. Lihat, Juana Kweitel, "Regulatory Environment on Business and Human Rights: Paths at the International Level and Ideas about the Roles for Civil Society Groups," dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (*ed.*), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), hlm. 168-172.

231 *Ibid*.

1. Mendokumentasikan pelanggaran.
   Laporan yang berisi kasus pelanggaran HAM yang terdokumentasi dengan baik oleh perusahaan bisnis adalah salah satu alat paling penting untuk mengangkat pelanggaran HAM kepada publik dan menyerukan pemangku kepentingan yang relevan untuk bertindak untuk mengakhiri ketidakadilan dan impunitas;
2. Kampanye.
   Kampanye HAM dapat dilakukan melalui publikasi hasil penelitian yang diikuti dengan menempatkan isu bisnis dan HAM dalam agenda dan tindakan pemerintah. Selain itu, melibatkan diri dalam diskusi dengan perusahaan yang mulai terbuka untuk melakukan perubahan juga strategis. Kampanye juga dapat dilakukan melalui penjangkauan media sosial untuk menyebarluaskan isu bisnis dan HAM kepada publik;
3. Litigasi.
   Litigasi terhadap perusahaan telah meningkat di seluruh dunia. Menurut laporan dari *International Commission of Jurists*, akses terhadap keadilan dan pelanggaran HAM yang melibatkan perusahaan telah mencakup 10 negara yang berbeda, meliputi China, Kolombia, Belanda, Filipina, Polandia, Afrika Selatan, India, Brasil, Nigeria, Republik Demokratik Kongo;
4. Pengembangan instrumen baru untuk penegakan Prinsip-Prinsip Panduan di tingkat nasional.
   Beberapa pemerintah telah mengembangkan Rencana Aksi Nasional Bisnis dan HAM, menetapkan undang-undang mengenai uji tuntas HAM sebagai bagian dari upaya untuk mengefektifkan Prinsip-Prinsip Panduan PBB dalam level nasional;
5. Koalisi baru
   Pengembangan koalisi baru untuk memperluas dan melibatkan individu dan masyarakat yang terkena dampak perusahaan tertentu, termasuk pekerja, konsumen, korban penggusuran atau polusi, dll., Peningkatan jumlah dan tindakan koalisi akan memiliki pengaruh yang lebih besar.

Secara khusus J.D. Jesse Hudson dan Mark Winters mengidentifikasi empat peran penting organisasi masyarakat sipil dalam mengefektifkan pilar ke-3 dari Kerangka Kerja Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan. Keempat peran tersebut adalah:[232]

1. Organisasi masyarakat sipil bekerja sama dengan bisnis dan organisasi pemerintah dalam menetapkan standar dan perjanjian internasional dan mengeluarkan undang-undang untuk mekanisme pengaduan dan pemulihan;
2. Organisasi masyarakat sipil bekerja dengan bisnis untuk merancang, mengoperasikan, dan mengawasi mekanisme pengaduan dan penyediaan pemulihan;
3. Organisasi masyarakat sipil memberi pekerja akses ke pemulihan dan memastikan distribusi pemulihan kepada pekerja;
4. Organisasi masyarakat sipil mengelola hubungan dengan pemangku kepentingan di setiap tingkat proses pengaduan.

4.3.6. Perspektif Tata Kelola Polisentrik

Dalam perspektif tata kelola polisentrik, implementasi Prinsip-Prinsip Panduan tidak berpusat pada Negara dan sistem hukum publik, namun juga menempatkan peran sosial masyarakat sipil dan perusahaan bisnis dalam sistem tata kelola untuk mengatur perilaku bisnis. Kepatuhan bisnis dapat terkait dengan tindakan oleh masyarakat sipil yang memantau perilaku perusahaan. Aktor sosial, melalui pengambilan keputusan dan kegiatan mereka, dapat mendorong kepatuhan dengan memberikan tekanan pada perusahaan.[233] Kerangka Kerja Perlindungan, Penghormatan, dan Pemulihan bergantung pada tekanan masyarakat untuk meminta tanggung jawab perusahaan menghormati HAM. Seperti yang ditunjukkan John Ruggie bahwa kegagalan perusahaan memenuhi tanggung jawab mereka untuk menghormati HAM:[234]

---

[232] J.D. Jesse Hudson dan Mark Winters, *NGO Leadership in Grievance Mechanisms and Access to Remedy in Global Supply Chains*, (Ethical Trading Initiative (ETI), 2017), hlm. 2-3.

[233] Stéphanie Bijlmaker, *op.cit.,* hlm. 130.

[234] Nicola Jagers, *Will Transnational Private Regulation Close the Governance Gap?,* dalam Surya Deva and David Bilchitz (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?,* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), hlm. 300.

> Dapat membuat perusahaan tunduk pada pengadilan opini publik (*courts of public opinion),* yang terdiri dari karyawan, komunitas, konsumen, masyarakat sipil, serta investor - dan kadang-kadang dikenakan biaya di pengadilan yang sebenarnya. Sementara pemerintah menentukan ruang lingkup kepatuhan hukum, ruang lingkup tanggung jawab yang lebih luas untuk dihormati ditentukan oleh harapan sosial - sebagai bagian dari apa yang kadang-kadang disebut izin sosial perusahaan untuk beroperasi.

Pengalaman organisasi masyarakat sipil dalam melakukan advokasi pada keempat destinasi Bali Baru dapat diletakkan dalam beberapa peran dan pendekatan advokasi tersebut di atas. Pengalaman IRE Yogyakarta dalam melakukan pemberdayaan masyarakat perdesaan melalui strategi demokrasi dan inklusifitas ekonomi misalnya, telah memungkinkan semua anggota masyarakat untuk berpartisipasi dan mengambil manfaat dari pertumbuhan dan pembangunan ekonomi atas dasar kesetaraan. Berdasarkan pendekatan ini, pengelolaan pariwisata ditempatkan sebagai isu publik yang dibahas dalam ruang-ruang publik, baik formal melalui musyawarah desa maupun informal.[235] Seiring dengan proses demokrasi politik, dilakukan pula upaya mengembangkan tatakelola ekonomi lokal yang demokratis dalam pengelolaan destinasi secara kolaboratif dengan melibatkan pemerintah desa, BUMDesa, dan Pokdarwis (kelompok sadar wisata) dalam mengelola destinasi wisata Desa Nglanggeran. Pendekatan yang dilakukan oleh IRE Yogyakarta dapat diterapkan di desa-desa di sekitar Candi Borobudur untuk membentuk lanskap budaya Candi Borobudur. Berdasarkan pendekatan ini pariwisata dapat dijadikan sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat, khususnya masyarakat perdesaan, termasuk kelompok rentan yang terdampak pariwisata. Pengembangan pariwisata perdesaan (*rural tourism*) itu sendiri adalah kegiatan multi-aspek yang dapat mencakup kegiatan rekreasi berbasis alam dan atraksi masyarakat serta pariwisata terkait pertanian berdasarkan pengalaman masyarakat desa dan bukan pariwisata

[235] IRE Yogyakarta menawarkan 4 (empat) faktor dalam mendemokratisasi pengelolaan ekonomi lokal: (1) pembentukan kepentingan publik, (2) perluasan ruang publik, (3) inklusivitas aspirasi, dan (4) aglomerasi yang didorong oleh modal. Empat faktor tersebut mesti ditopang oleh tiga aktor kunci, yakni (1) kepemimpinan yang responsif dan bertanggungjawab, (2) representasi politik yang bekerja, dan (3) inisiatif warga aktif. Lihat, IRE Yogyakarta, *Mengembangkan Ekonomi Desa yang Demokratis*, (Policy Brief, September 2019), hlm. 3.

berbasis resort serta taman hiburan yang membutuhkan ketersediaan lahan dalam skala luas.[236] Pemberdayaan masyarakat perdesaan yang dilakukan oleh IRE Yogyakarta merupakan pendekatan *bottom-up* terhadap HAMuntuk memaknai partisipasi sesuai konteks isu yang dihadapi oleh masyarakat desa dalam mengelola destinasi wisata.

Sementara itu, pengalaman advokasi LBH Yogyakarta dalam penanganan konflik tanah terkait Pembangunan Yogyakarta International Airport, sebagai bagian dari proyek pendukung pengembangan destinasi Candi Borobudur, juga menarik dijadikan rujukan. Pendampingan hukum oleh LBH Yogyakarta terhadap Paguyuban Warga Penolak Penggusuran – Kulon Progo (PWPP-KP) dilakukan secara kolaboratif melalui Tim Advokasi Peduli Lingkungan, dan Jaringan Solidaritas Teman Temon. Bersama-sama mereka melakukan upaya permohonan uji materiil ke Mahkamah Agung (MA) RI terkait pasal 30 ayat 1 dan 2, serta lampiran V Peraturan Pemerintah (PP) No 13 Tahun 2017 pada 29 Maret 2019 lalu.[237] Di sini terlihat bahwa penggunaan mekanisme negara melalui jalur yudisial merupakan salah satu strategi yang dapat dipergunakan oleh organisasi masyarakat sipil untuk mendapatkan pemulihan bagi korban terdampak. Pendekatan strategi litigasi diikuti dengan pembentukan koalisi korban untuk memperkuat daya tekan strategi litigasi. Mekanisme peradilan berbasis negara *(state-based judicial mechanisms)* yang mengacu pada Prinsip ke-26 Prinsip-Prinsip Panduan membebankan kewajiban bagi negara untuk mengambil langkah-langkah yang tepat guna memastikan efektivitas mekanisme peradilan domestik ketika menangani pelanggaran HAM yang terkait dengan bisnis. Namun mengingat hambatan untuk mengakses pemulihan, baik hambatan hukum dan hambatan non-hukum untuk menyelesaikan kasus yang terkait dengan pembangunan Yogyakarta International Airport, maka diperlukan strategi di luar litigasi untuk mengakses pemulihan bagi korban terdampak pembangunan bandara tersebut. Mekanisme pengaduan non-yudisial berbasis

[236] Terdapat berbagai istilah yang digunakan untuk menggambarkan pariwisata di daerah pedesaan, termasuk pariwisata pertanian, agrowisata, *soft tourism*, dan bahkan ekowisata Lihat, Sue Beeton, *op.cit*., hlm. 142.

[237] LBH Yogyakarta, "Dinamika di Tengah Pembangunan Bandara YIA", *LBH di Media,* diperbaharui terakhir pada 19 Juni 2019, https://lbhyogyakarta.org/2019/06/19/dinamika-di-tengah-pembangunan-bandara-yia/

negara (*state-based non-judicial grievance mechanisms*) memasukkan berbagai mekanisme administratif dengan memenuhi kriteria efektifitas sebagaimana diatur dalam Prinsip ke-31 Prinsip-Prinsip Panduan PBB, yaitu antara lain, dapat diakses, dapat diprediksi, adil, transparan, dan kompatibel dengan HAM. Lebih lanjut, kantor Komisi Tinggi untuk Hak Asasi Manusia mengidentifikasi 4 (empat) jenis mekanisme non-yudisial berbasis negara. *Pertama,* ada mekanisme pengaduan di berbagai badan/lembaga administratif dengan tanggung jawab pengaturan dan penegakan publik. *Kedua*, inspektorat yang terkait dengan berbagai departemen administratif yang relevan untuk HAM seperti kementerian tenaga kerja, kementerian lingkungan, dan lain-lain, yang memiliki mekanisme pengaduan. *Ketiga*, ada berbagai jenis *ombudsperson*, dan *keempat,* ada mediasi dan badan konsiliasi berbasis negara.[238]

Dalam konteks Indonesia, mekanisme penanganan pelanggaran HAM melalui jalur KOMNAS HAM dapat dijadikan sebagai alternatif strategi advokasi. Selain itu, dapat diajukan pula permohonan perlindungan kepada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), apabila ketika mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum (PMH) saksi mereka mendapatkan ancaman. Pelaporan kepada Ombudman dapat dipilih sebagai strategi advokasi, apabila ada dugaan maladministrasi perizinan dan pengawasan terkait dengan pembangunan infrastruktur New Yogyakarta International Airport. Penggunaan pelaporan dugaan pelanggaran HAM juga dapat ditujukan melalui mekanisme Pelayanan Komunikasi Masyarakat (Yankomas) yang dikelola oleh Kementerian Hukum dan HAM, baik melalui Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia di tingkat pusat dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di tingkat daerah.

Di samping itu, juga terdapat mekanisme keluhan yang disediakan oleh perusahaan sebagai pilihan untuk mengakses pemulihan bagi korban. Prinsip-Prinsip Panduan PBB menetapkan bahwa apabila perusahaan telah menyebabkan atau berkontribusi pada dampak, mereka memiliki tanggung jawab untuk memberikan atau berkontribusi pada pemulihan bagi mereka yang dirugikan. Pada titik ini perusahaan

[238] Axel Marx, *et.al., Access to Legal Remedies for Victims of Corporate Human Rights Abuses in Third Countries,* (Policy Department, Directorate-General for External Policies, Europa Union, 2019), hlm. 11.

harus memahami tanggung jawab tersebut mencakup membangun mekanisme pengaduan, di mana pemangku kepentingan yang terkena dampak dapat mengangkat dan mencari ganti rugi atas dampak yang telah terjadi. [239] P.T Angkasa Pura I sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang diberikan otoritas untuk mengelola Bandara New Yogyakarta Internastional Airport berdasarkan perspektif Prinsip-Prinsip Panduan PBB menempati 2 (dua) peran dalam konteks HAM. Pertama, P.T. Angkasa Pura I memiliki kewajiban memberikan perlindungan HAM karena merepresentasikan kepentingan negara. Kedua, P.T. Angkasa Pura memiliki kepribadian hukum sebagai perseroan terbatas yang tunduk pada hukum perseroan terbatas. Dengan kata lain, P.T. Angkasa Pura I sebagai BUMN menunjukkan adanya relasi negara-bisnis (*state-business nexus*) yang masuk dalam lingkup Pilar ke-I kewajiban Negara untuk melindungi HAM. Sementara itu, BUMN juga termasuk dalam lingkup Pilar ke-2 yang menyatakan bahwa perusahaan milik negara memiliki tanggung jawab menghormati HAM. BUMN menempati 2 (dua) tempat menurut Prinsip-Prinsip Panduan PBB, yakni sebagai perangkat Negara dan dengan demikian berpotensi tunduk pada tugas Negara untuk melindungi, dan pada saat yang sama sebagai entitas yang memiliki tujuan komersial yang tunduk pada anggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM. Menurut Prinsip ke-4 Prinsip-Prinsip Panduan PBB Negara harus mengambil langkah-langkah tambahan untuk melindungi HAM (*should take additional steps to protect against human rights abuses*) dari kegiatan bisnis yang dimiliki atau dikendalikan oleh Negara, atau yang menerima dukungan dan layanan substansial dari badan-badan Negara.[240] Berdasarkan karakteristik ini, maka upaya litigasi yang dilakukan perlu dilengkapi dengan strategi advokasi memanfaatkan mekanisme keluhan yang tersedia di dalam P.T. Angkasa Pura 1 untuk mendapatkan pemulihan bagi korban terdampak.

---

[239] Shift Project, "Remediation, Grievance Mechanisms and the Corporate Responsibility to Respect Human Rights," *Workshop Report,* No.5, May (2014), dilansir dari https://www.shiftproject.org/resources/publications/remediation-grievance-mechanisms-corporate-responsibility-respect-human-rights/

[240] Mihaela-Maria Barnes, "State-Owned Entities as Key Actors in the Promotion and Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Examples of Good Practices," *Laws, MDPI*, Open Access Journal, Vol. 8 (2) (2019), hlm. 8.

Pengalaman PDKP Bangka Belitung yang menggunakan strategi advokasi untuk mendorong pengesahan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum di Kabupaten Belitung Timur dapat diletakkan dalam bingkai peran organisasi masyarakat sipil untuk mengakses pemulihan yang tercakup dalam Pilar ke-3 Prinsip-Prinsip Panduan PBB. Pilar ke-3 ini menyatakan bahwa orang-orang yang terkena dampak harus dapat mencari pemulihan melalui mekanisme pengaduan yudisial dan non-yudisial yang efektif. Pilar ketiga Prinsip Panduan menetapkan mekanisme seperti itu agar akses terhadap pemulihan dapat diperkuat oleh negara maupun bisnis.

Strategi litigasi untuk mengakses pemulihan HAM dapat dipergunakan oleh korban terdampak pembangunan KEK Tanjung Kelayang dengan memanfaatkan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum. Seringkali korban terdampak mengalami hambatan dalam mengakses pemulihan dan keadilan. Salah satu hambatan korban pelanggaran HAM yang melibatkan perusahaan untuk mengakses keadilan dan pemulihan melalui upaya hukum bersumber pada kurangnya pendanaan dan akses ke penasihat hukum.[241] Legislasi ini dapat membantu korban terdampak, baik secara pendanaan dan pendampingan untuk menggunakan mekanisme hukum dalam mengakses pemulihan. Pengalaman ini merupakan modalitas untuk mengembangkan instrumen tambahan bagi upaya mengefektifkan dan menegakkan Prinsip-Prinsip Panduan PBB dalam sistem hukum nasional. Selain itu, produk legislasi ini dapat menjadi sarana untuk mengelola hubungan dengan pemangku kepentingan di setiap tingkat proses pengaduan, khususnya melalui mekanisme pengadilan (strategi litigasi).

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh LBH Surabaya untuk menelisik dampak pembangunan hotel di Kabupaten Malang terhadap hak atas air merupakan upaya masyarakat sipil untuk mendokumentasikan pelanggaran HAM yang melibatkan perusahaan. Penelitian ini perlu dipublikasikan untuk meningkatkan kesadaran publik, utamanya melalui media sosial agar dapat menjangkau publik secara lebih luas. Selain itu, penelitian tersebut juga perlu dilanjutkan dengan strategi advokasi, baik melalui litigasi maupun non-litigasi agar

[241] Axel Marx, *et.al., op.cit.*, hlm. 14.

korban yang terdampak pembangunan hotel tersebut mendapatkan pemulihan. Penelitian yang dilakukan oleh LBH Surabaya memiliki keterkaitan dengan isu gender karena 3 (tiga) alasan karena, ada atau tidak adanya pasokan air yang aman dan memadai memiliki pengaruh yang tidak proporsional pada kehidupan perempuan dan anak perempuan. *Pertama,* perempuan dan anak perempuan biasanya memikul tanggung jawab untuk mengambil air, yang seringkali sangat memakan waktu dan sulit. *Kedua,* perempuan dan anak perempuan lebih rentan terhadap pelecehan dan serangan saat berjalan ke dan menggunakan toilet atau tempat buang air besar terbuka. *Ketiga,* perempuan memiliki kebutuhan kebersihan khusus selama menstruasi, kehamilan dan membesarkan anak.[242]

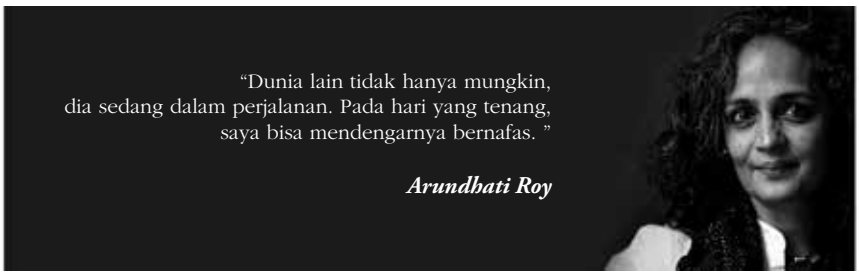
Sementara itu, secara luas banyak dokumentasi pelanggaran HAM menyatakan bahwa perempuan dan anak perempuan mengalami dampak negatif dari kegiatan bisnis secara berbeda dan seringkali tidak proporsional. Mereka juga menghadapi hambatan tambahan dalam mencari akses ke pemulihan yang efektif. Selain itu, karena faktor interseksionalitas, perempuan dan anak perempuan mengalami berbagai bentuk diskriminasi yang berbeda. Oleh karena itu, sangat penting untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam tindakan yang diambil oleh Negara dan perusahaan ketika mengimplementasikan Prinsip-Prinsip Panduan.[243] Oleh karena itu, hasil penelitian yang dilakukan oleh LBH Surabaya dapat dijadikan sebagai bahan advokasi bagi pemerintah daerah untuk mengeluarkan kebijakan yang melindungi perempuan dan anak perempuan dalam hal mengakses air yang berpotensi terdampak oleh pembangunan hotel. Pada saat yang bersamaan hasil penelitian tersebut juga dapat digunakan sebagai bahan advokasi untuk mengubah perilaku bisnis untuk menghormati HAM, melalui uji tuntas HAM yang responsif gender.

---

[242] United Nation Water, "Water and Gender", *Gender*, dilansir dari https://www.unwater.org/water-facts/gender/

[243] Surya Deva, *op.cit.*, hlm. 6.

BAB 5
Penutup



5.1. SIMPULAN

1. Setelah krisis ekonomi tahun 2008, pariwisata dipandang sebagai pendorong ekonomi penting yang mempromosikan kekayaan dan pertumbuhan bagi setiap negara. Hal ini tidak terlepas dari penggunaan sumber daya alam yang pada dasarnya merupakan infrastruktur gratis *(free infrastructure)* sebagai daya tarik bagi wisatawan. Demikian pula situs bersejarah dan objek wisata yang telah diturunkan oleh generasi sebelumnya juga dapat dianggap gratis, meskipun tentu saja tetap ada biaya yang harus dikeluarkan untuk memberikan perlindungan, pemeliharaan, dan pengelolaan semua sumber daya dan tempat wisata, baik alam atau buatan manusia.[1]

   Pembangunan pariwisata hanya dapat dipahami dalam konteks tahapan pembangunan negara yang merefleksikan evolusi model moderrnisasi yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi pariwisata dan menggunakan pendekatan Walt Whitman Rostow. Lebih jauh, pembangunan pariwisata tidak terlepas dari model evolusi kawasan wisata berdasarkan pembangunan resor dan

[1] Richard Sharpley, *op.cit.*, hlm. 12

kedatangan perusahaan multinasional yang terkait dengan pasar bebas dan model pembangunan dengan pendekatan dan perspektif Barat. Fokus pariwisata dan modernisasi sering dikaitkan dengan pengembangan pariwisata massal berskala besar di banyak negara berkembang.[2]

Pembangunan yang bersifat homogen pada seluruh destinasi Bali Baru melalui pembangunan infrastruktur dapat diletakkan sebagai bagian dari pelaksanaan pendekatan pariwisata massal. Pendekatan pariwisata massal tidak terlepas dari kemajuan teknologi mobilitas massa global yang ditandai dengan perkembangan dunia penerbangan dan infrastruktur pendukung pariwisata. Keragaman dan karakteristik unik dari setiap destinasi dan masyarakat kemudian dihomogenkan di bawah model globalisasi melalui pendekatan pariwisata massal. Akibatnya, semua komunitas ditekan untuk bergabung dengan sistem globalisasi melalui perdagangan global dengan berpegang pada formula yang sama. Hal ini mendapatkan dukungan kebijakan karena pembangunan infrastruktur merupakan salah satu pilar Visi Indonesia Maju yang diusung oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo. Situasi ini berpotensi mengakibatkan *overtourism* sebagai suatu kondisi pariwisata yang tidak terkendali, tidak terkelola, dan tidak berkelanjutan yang mengarah pada munculnya masalah yang signifikan. *Overtourism* ini dapat dirasakan oleh masyarakat yang mendiami di kawasan destinasi maupun wisatawan itu sendiri dan dapat mengancam penikmatan HAM dan kerusakan ekologis. Terlalu banyak wisatawan yang ditargetkan untuk mengunjungi destinasi dapat berdampak negatif pada kualitas hidup masyarakat, merusak lingkungan tujuan dan juga membahayakan destinasi wisata dengan status Warisan Dunia UNESCO[3], seperti Candi Borobudur. Bahkan sebagian destinasi Bali Baru memiliki karakteristik geosite (*geopark*), seperti Danau Toba,

[2] David J. Telfer, *op.cit*., 43

[3] Sementara itu, destinasi yang telah berkembang secara historis sedang mempertimbangkan penolakan penghargaan seperti UNESCO World Heritage untuk menghindari menciptakan daya tarik lebih lanjut bagi pariwisata massal. Situs Warisan Dunia khususnya dihadapkan dengan masalah menarik sejumlah besar pengunjung yang menghabiskan hanya satu hari di sana sehingga tidak membawa pendapatan bagi masyarakat dan bisnis lokal. Lihat, Harald Pechlaner, Elisa Innerhoferand Greta Erschbamer, *op.cit*., hlm. 9

Tanjung Kelayang, dan Gunung Bromo sehingga pendekatan *eco-tourism* sebagai bentuk pendekatan pariwisata alternatif menjadi sebuah keniscayaan. Selain itu, penting diperhatikan bahwa potensi *overtourism* akan berdampak terhadap daya dukung (*carrying capacity*). Hal ini disebabkan oleh setiap destinasi memiliki batas pertumbuhan yang dapat mengancamkan keberlanjutan wilayah tersebut.

Pembangunan destinasi seringkali membutuhkan ruang-ruang yang luas dan ketersediaan air yang melimpah. Pembangunan hotel-hotel besar dan resort juga membutuhkan sumber daya yang cukup besar. Di sisi yang lain, masyarakat mulai menghadapi kelangkaan air karena penggunaan air oleh wisatawan dan pembatasan mobilitas karena ruang-ruang publik telah berubah menjadi ruang privat dan komersial. Situasi ini tentu akan dirasakan lebih dan berdampak berbeda bagi kelompok rentan, seperti perempuan, anak, orang dengan disabilitas, masyarakat adat, dan kelompok rentan lainnya. Kemudian, seiring dengan perkembangan dan pembangunan destinasi pariwisata, potensi wisata yang melibatkan seks, narkoba menjadi tidak terelakkan. Selain itu, perilaku buruk wisatawan yang dianggap tidak pantas oleh masyarakat setempat (pada tempat-tempat yang dianggap suci/sakral) dapat menganggu privasi dan kenyamanan hidup masyarakat. Terhadap berbagai situasi tersebut, perubahan politik (kebijakan) pariwisata dan paradigma pembangunan destinasi pariwista menjadi prasyarat sebagai bagian dari tanggung jawab negara untuk menekan seluruh dampak negatif dari pariwisata, termasuk melindungi HAM dan lingkungan.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah perbaikan tata kelola pariwisata (*tourism governance*) dengan penekanan pada metode kolaborasi pemerintah dan pelaku industri. Kolaborasi ini dilakukan dalam pembuatan kebijakan dalam suatu destinasi wisata, terutama untuk mencegah *overtourism* yang menjadi persoalan. Pemerintah yang memiliki posisi penting sebagai regulator dapat melakukan kerja sama dengan pelaku industri untuk menciptakan atau mengembangkan kebijakan pariwisata alternatif. Upaya ini tetap perlu diprakarsai oleh pemerintah untuk menjaga

penghormatan HAM dari pelaku industri pariwisata. Kolaborasi tersebut juga perlu menarik partisipasi aktif dari masyarakat, baik masyarakat dari komunitas lokal/adat maupun wisatawan. Pada akhirnya, orang-orang dalam komunitas lokal/adat dan wisatawan menjadi subjek yang berhadapan langsung dengan dampak dari implementasi kebijakan pariwisata. Dalam konteks tersebut, kebijakan yang perlu dikembangkan adalah pariwisata alternatif yang yang mampu mengubah hubungan manusia sedemikian rupa sehingga memungkinkan bentuk alternatif pembangunan pariwisata massal yang menjadi bagian dari agenda globalisasi. Pilihan-pilihan kebijakan pariwisata alternatif merentang dari visi eko-humanisme seperti ekowisata, keberlanjutan, perdagangan adil dalam pariwisata, pariwisata pro-rakyat miskin, perdamaian melalui pariwisata, pariwisata berbasis masyarakat, pariwisata sukarela dan pariwisata keadilan yang berkontribusi kesetaraan yang lebih besar dan tanggung jawab ekologis. Selain itu, berbagai model pariwisata alternatif ini menawarkan konseptualisasi pariwisata yang melibatkan masyarakat sebagai bagian dari tata kelola dan aktivitas perekonomian yang beragam yang melengkapi kegiatan ekonomi lainnya.

2. Pariwisata dapat berfungsi sebagai dukungan ideologis untuk memajukan globalisasi ekonomi melalui hubungan simbiosis yang terbentuk antara korporatisasi pariwisata (*corporatised tourism*) dan globalisasi ekonomi. Hubungan simbiosis ini termanifestasikan melalui keberadaan korporasi yang berperan dominan dalam mengatur pariwisata untuk kepentingan korporasi (*corporate rule in tourism*). Kebijakan dan agenda pembangunan menjadi instrumen yang menjustifikasi dan melegalisasi dukungan pemerintah untuk memperluas pengaruh dan peran perusahaan dalam mempromosikan sektor pariwisata.

   Kondisi di atas, pada realitanya, membentuk kekuatan korporasi dalam sektor pariwisata (*corporate power in tourism*). Korporasi di sektor pariwisata mendapatkan legitimasi dari Pemerintah untuk memperluas wilayah operasional bisnis pariwisata. Hal tersebut mendesak Pariwisata untuk menjadi bagian dari struktur pasar

bebas, padahal Pariwisata sangat erat kaitannya dengan keberadaan manusia dan lingkungan. Kebebasan bisnis Pariwisata berpotensi menjadi faktor yang melanggengkan kekerasan terhadap HAM dari manusia yang terlibat di dalamnya, serta keluputan untuk untuk menciptakan lingkungan yang berkelanjutan. Dampak yang lebih jauh, peran negara menjadi tereduksi karena perluasan komodifikasi ke ranah sosial melalui deregulasi dan privatisasi. Ini menjadi sebuah ironi sebab negara melalui Pemerintah juga yang berkehendak untuk tidak bercampur tangan secara mendalam di bisnis sektor Pariwisata. Ketersalingterkaitan prakondisi di atas menjadi semakin sulit untuk membuat pariwisata yang lebih adil dan berkelanjutan—terutama faktor pariwisata menjadi bagian dari tatanan ekonomi global yang hanya dikendalikan segelintir kelompok, namun mereka memiliki pengaruh yang besar. Selain itu, situasi yang disebut "korporatisasi pariwisata" berpotensi pada mengancam keberlanjutan dan penghormatan HAM. Terlebih, aspek penghormatan HAM dan lingkungan yang berkelanjutan belum terlalu masif menjadi fondasi budaya perusahaan yang bergerak di sektor Pariwisata.

Pada sisi yang lain, pariwisata sebenarnya memiliki kekuatan sosial karena dapat diarahkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, termasuk HAM, dan berpotensi menghasilkan manfaat untuk meningkatkan kehidupan banyak orang. Namun, dominasi agenda pasar bebas yang menjadi spirit globalisasi ekonomi telah membuat kapasitas pariwisata untuk melayani tujuan sosial ini semakin sulit untuk direalisasikan. Dengan kata lain, ada kesenjangan yang ditinggalkan oleh sektor swasta untuk mengemban tanggung jawab terhadap HAM dan lingkungan. Pada titik ini jelas bahwa posisi masyarakat terdampak tidak dapat diabaikan. Mereka seharusnya juga dapat menikmati aktivitas pembangunan destinasi pariwisata, berpartisipasi dalam peluang ekonomi, dan tidak menderita dampak buruk terhadap HAM dan lingkungan. Di sinilah pendekatan berbasis HAM dapat menjadi sarana untuk menjaga keberlanjutan bisnis, serta mempromosikan keberlanjutan sosial, ekonomi dan lingkungan dari destinasi wisata.

Prinsip-Prinsip Panduan PBB diniatkan untuk mengisi kesenjangan tata kelola pemerintahan, termasuk tata kelola pariwisata. Tanggung jawab bisnis untuk menghormati hak asasi manusia berlaku untuk semua bisnis, di mana saja, termasuk yang ada di sektor pariwisata, baik berkaitan dengan kegiatan langsung, rantai pasok, dan komunitas tempat perusahaan beroperasi. Tanggung jawab bisnis terhadap HAM juga memerlukan pengaturan campuran cerdas (*smart mix arrangements*) yang menyiratkan adanya perpaduan antara tata kelola swasta (privat) dan peraturan berlandaskan hukum (perintah dan kontrol), sehingga keduanya dapat saling melengkapi atau berkesesuaian. Dengan kata lain, terdapat perpaduan cerdas antara hukum lunak dan hukum keras. Prinsip-prinsip Pedoman PBB dimaksudkan untuk menghasilkan dinamika pengaturan baru yang menempatkan sistem tata kelola publik dan tata kelola swasta (privat, perusahaan, maupun sipil) secara kolaboratif. Tujuannya agar masing-masing pendekatan tata kelola dapat menambah nilai yang berbeda, mengimbangi kelemahan satu sama lain, dan memainkan peran yang saling menguatkan dalam tata kelola polisentrik. Dalam industri parwisata, korporasi maupun asosiasi perlu memperkuat kode etik dan mekanisme pengaturan diri, dan menetapkan kebijakan untuk mengatasi masalah HAM dan lingkungan.

Tata kelola merupakan upaya melibatkan koordinasi, kolaborasi dan kerja sama para pemangku kepentingan untuk memastikan dampak positif pariwisata terhadap HAM, terutama kelompok rentan dan menjaga kelestarian ekologi serta pertumbuhan ekonomi yang dirasakan secara langsung oleh masyarakat yang terdampak. Prinsip-Prinsip Panduan PBB dapat dijadikan sebagai bagian dari upaya korporasi untuk merespon isu-isu HAM yang terkait dengan pariwisata seperti hak atas tanah; masyarakat adat; menipisnya sumber daya alam termasuk air; pengambilan keputusan partisipatif; hak atas privasi, kondisi tenaga kerja, termasuk kesehatan dan keselamatan; dan eksploitasi seksual, termasuk anak-anak dan perempuan, dan eksploitasi budaya (*cultural exploitation*) yang berpotensi merugikan hak-hak masyarakat adat. Terkait itu semua,

bisnis memiliki tanggung jawab langsung dalam menghormati hak asasi manusia melalui bertindak dengan uji tuntas untuk menghindari pelanggaran dan mengatasi dampak buruk HAM, serta memperluas akses terhadap ganti rugi bagi mereka yang HAM-nya telah dilanggar sebagai akibat dari operasional, layanan maupun produk suatu perusahaan.

Sampai disini dapat disimpulkan bahwa Prinsip-Prinsip Panduan PBB dapat memperkuat korporasi menerapkan pendekatan berbasis hak untuk mengelola risiko keterlibatan perusahaan dalam HAM, baik melalui proses uji tuntas HAM dan perluasan akses pemulihan. Tanggung jawab bisnis untuk menghormati HAM berlaku untuk semua bisnis, termasuk yang ada di sektor pariwisata. Apalagi sektor pariwisata berkaitan dengan kegiatan langsung, rantai pasok, dan komunitas tempat perusahaan beroperasi. Bahkan rantai pasok pariwisata memiliki kompleksitas yang berbeda dengan sektor lain yang juga terkait dengan isu HAM.

Perusahaan harus melakukan uji tuntas HAM mereka sendiri dan menyediakan akses untuk pemulihan, terlepas dari apakah pemerintah tempat mereka beroperasi mewajibkannya atau tidak. Uji tuntas HAM berkaitan dengan upaya mengetahui (*to know*) dan menunjukkan (*to show*) sehingga memungkinkan perusahaan untuk mengidentifikasi, mengatasi, dan menghindari risiko HAM. Lebih lanjut, semua pemangku kepentingan pariwisata, termasuk industri pariwisata, memiliki tanggung jawab dalam membantu mengatasi tantangan hak asasi manusia dalam pengembangan pariwisata. Masalah-masalah ini harus diatasi jika pariwisata benar-benar ingin berkelanjutan. Uji tuntas HAM merupakan manajemen risiko yang berbeda dari manajemen risiko komersial dan teknis karena memerlukan bisnis untuk terlibat dalam dialog yang sedang berlangsung dengan pemangku kepentingan internal dan eksternal, termasuk individu dan masyarakat yang terkena dampak. Dengan demikian, upaya untuk menerapkan pendekatan hak asasi manusia mengharuskan perusahaan untuk mengenali potensi dan andil mereka terhadap sejumlah dampak HAM dan lingkungan. Selain itu, uji tuntas mengharuskan upaya untuk terlibat langsung

dengan mereka yang mungkin terkena dampak. Dengan cara ini, uji tuntas HAM juga harus membantu perusahaan mengatasi risiko tindakan hukum dengan menunjukkan bahwa semua langkah yang wajar telah tersedia untuk menghindari keterlibatan dalam dugaan pelanggaran HAM. Oleh karena itu, penting untuk memastikan keterlibatan masyarakat yang efektif sebagai bagian integral dari keseluruhan proses uji tuntas. Hal mana dapat dilakukan dengan memperhatikan praktik budaya masyarakat setempat. Pada saat yang sama, perspektif gender perlu diintegrasikan dalam pendekatan berbasis hak, termasuk dalam setiap proses uji tuntas HAM dan perluasan akses pemulihan. Hal ini penting mengingat kerentanan dan tantangan khusus yang dihadapi oleh perempuan, termasuk anak perempuan, perempuan adat, perempuan orang dengan disabilitas, dan perempuan dengan identitas lain yang secara sosio-kultural mengalami diskriminasi.

3. Dampak yang berasal dari kegiatan wisata (seperti dampak sosial, ekonomi, dan kultural) memiliki pengaruh besar dan langsung pada masyarakat yang hidup di sekitar destinasi wisata. Kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi dan potensi pelanggaran HAM pada keempat destinasi Bali Baru menunjukkan bahwa dampak tersebut nyata adanya. Namun demikian ada perbedaan dampak HAM sesuai dengan konteks dan karakteristik masing-masing destinasi. Keragaman kasus dan potensi pelanggaran HAM tersebut memunculkan kesulitan untuk menggeneralisasi temuan. Jenis pelanggaran HAM, kelompok yang terkena dampak, pelaku pelanggaran, dan tanggapan pemangku kepentingan berbeda-beda bergantung pada konteks dan perspektif para pemangku kepentingan. Namun demikian secara umum, terjadinya pelanggaran HAM dimungkinkan akibat ketidakjelasan kerangka hukum dan kebijakan serta proses pengambilan keputusan yang tidak partisipatif. Kedua hal tersebut merupakan faktor determinan yang berpotensi memicu terjadinya pelanggaran HAM dan kerusakan ekologis seiring dengan intensitas pembangunan infrastruktur destinasi wisata dan infrastruktur penunjang. Dalam tahap perencanaan dan investasi pengembangan dan pembangunan destinasi

pariwisata, sering kali terjadi pelanggaran HAM seperti perampasan tanah, penggusuran, dan penurunan standar hidup masyarakat seperti menipisnya ketersediaan air, degradasi lingkungan, tidak mendapatkan manfaat atas potensi ekonomi, dan lain sebagainya. Kasus-kasus menunjukkan bahwa kelompok berisiko tinggi seperti anak-anak, perempuan, kelompok masyarakat adat dan orang-orang penyandang disabiltas sangat rentan terhadap pelanggaran HAM terkait pariwisata. Infrastruktur pariwisata berpotensi membatasi ruang gerak mereka baik secara desain lansekap, arsitektur bangunan, dan sarana penunjuang lainnya. Berbagai fasilitas tersebut didesain tanpa mempertimbangkan hak-hak spesifik mereka, dan juga akibat dari perubahan ruang publik menjadi ruang privat.

Tanggung jawab bisnis dalam menghormati HAM juga ditopang oleh kewajiban Negara untuk melindungi HAM. Dalam konteks ini, baik Negara maupun bisnis harus menyediakan akses pemulihan bagi para korban pelanggaran HAM (yang merupakan dimensi ketiga dari tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM). Pemulihan disediakan mulai dari tingkat operasional perusahaan sendiri, mekanisme yudisial, dan non-yudisial lainnya. Bagi perusahaan, tanggung jawab untuk menyediakan pemulihan mensyaratkan tersedianya proses perbaikan untuk mengatasi keluhan akibat pelanggaran hak yang terjadi, termasuk bekerja sama dengan korban dalam menyelesaikan pemulihan. Dalam manajemen risiko, prosedur pengaduan dan pemberitahuan yang efektif adalah instrumen untuk mengidentifikasi pelanggaran HAM dan memberikan pemulihan. Oleh karena itu, perusahaan harus meningkatkan komunikasi dengan masyarakat terdampak, mitra bisnis, dan pemangku kepentingan lainnya sehingga prosedur pengaduan dapat diakses oleh semua kelompok kepentingan.

Peran masyarakat sipil dan organisasi masyarakat sipil pada mekanisme pengaduan dan akses terhadap pemulihan semakin meningkat secara substansial apabila diletakkan dalam perspektif bisnis dan HAM. Seiring dengan globalisasi ekonomi (yang ditandai

dengan tereduksinya peran negara dari sejumlah fungsi publik dan aktivitas atributifnya untuk memproduksi hukum dan kebijakan) fokus energi organisasi masyarakat sipil kini tidak hanya fokus pada pemerintah. Namun fokus juga terbagi untuk diarahkan pada peran dominan korporasi yang dapat menyaingi kapasitas negara akibat dari sumber daya ekonomi dan jaringan operasi mereka yang melintasi berbagai yurisdiksi.

Dalam konteks tata kelola pariwisata, memang belum banyak terlihat aktivisme organisasi masyarakat sipil yang secara khusus memiliki mandat untuk melakukan advokasi HAM dalam kaitannya dengan pariwisata. Selain itu, organisasi masyarakat sipil masih memiliki keragaman perspektif yang menempatkan korporasi dalam pemajuan isu hak asasi manusia. Organisasi masyarakat sipil juga masih memiliki keterbatasan kapasitas dalam melihat permasalahan (isu) HAM dan lingkungan terkait pariwisata yang rantai pasoknya sangat kompleks. Situasi ini berimplikasi pada pemahaman dan pilihan strategi advokasi organisasi masyarakat sipil dalam menanggapi pelanggaran HAM yang terjadi dalam konteks pariwisata, meskipun titik pijak instrumen HAM yang menjadi dasar klaim korban terdampak telah diketahui bersama.

Pengembangan dan pembangunan destinasi Bali Baru yang berdampak terhadap HAM dan lingkungan ditanggapi oleh organisasi masyarakat sipil dengan beragam aktivitas. Hampir di setiap destinasi berbagai upaya dilakukan untuk menjaga martabat warga negara yang terancam oleh kekuatan negara, baik melalui kebijakan pembangunan maupun tindakan yang dilakukan institusi (agen) yang merepresentasikan negara. Namun demikian belum ditemukan upaya advokasi HAM secara khusus yang ditujukan kepada entitas bisnis swasta. Beberapa organisasi masyarakat sipil telah memainkan peran penting dalam melakukan perlawanan terhadap pelanggaran HAM, menawarkan bantuan hukum bagi masyarakat yang hak-haknya dilanggar, melakukan upaya mengembangkan peraturan perundang-undangan, dan mempromosikan pengetahuan, dan penghormatan HAM melalui pengorganisasian, riset,

pendokumentasian pelanggaran HAM, memanfaatkan insitusi demokrasi desa, dan beberapa aktivisme lainnya.

5.2. REKOMENDASI

5.2.1. Rekomendasi Umum

1. Agenda globalisasi ekonomi dalam sektor pariwisata telah mendominasi agenda pengembangan tata kelola maupun pembangunan destinasi, Hal ini terlihat melalui fenomena korporatisasi pariwisata yang mengedepankan peran korporasi sebagai pelaku utama sektor ini. Dominasi peran korporasi membatasi kapasitas negara dan kemampuan masyarakat, khususnya kelompok rentan, untuk berpartisipasi melakukan kontrol atas aktivitas pariwisata guna mengurangi dampak berbahaya terhadap HAM dan lingkungan yang mengancam kehidupan mereka. HAM tidak hanya dijamin pada level internasional, namun juga perlu dijamin melalui sistem hukum nasional. Oleh karena itu, agenda HAM diperlukan untuk mengubah dinamika kekuasaan yang ada dalam kerangka hukum dan kebijakan, baik melalui instrumen perundang-undangan, instrumen perencanaan, seperti rencana aksi nasional, rencana pembangunan maupun instrumen lain untuk melindungi HAM dan lingkungan yang terdampak pariwisata. Agenda HAM juga diperlukan untuk mengintegrasikan paradigma pariwisata yang berkeadilan dengan keragaman pendekatan yang dapat diterapkan sesuai dengan karakteristik destinasi. Kerangka hukum dan kebijakan tersebut akan memperkuat tanggung jawab korporasi yang bergerak pada sektor pariwisata untuk menghormati HAM dan lingkungan melalui uji tuntas HAM. Pengembangan uji tuntas HAM diarahkan sebagai instrumen penting untuk mengenali potensi dan kontribusi mereka pada berbagai dampak HAM yang pengembangannya harus melibatkan para pemangku kepentingan yang terkena dampak, termasuk perempuan, anak, orang dengan disabilitas, dan masyarakat adat sehingga dampak spesifik dapat ditangani secara efektif. Kerangka hukum dan kebijakan ini dapat menjadi instrumen untuk menanamkan pendekatan berbasis hak guna mengatasi kerentanan kelompok terdampak yang berisiko

lebih tinggi seperti, perempuan, anak, orang dengan disabilitas, masyarakat adat dan kelompok lainnya. Instrumen hukum dan kebijakan juga diperlukan sebagai kerangka pemberdayaan dan partisipasi kelompok-kelompok tersebut dalam pembangunan destinasi pariwisata. Lebih jauh, kerangka hukum dan kebijakan harus mendorong terjadinya pembagian ekonomi (*sharing economy*) melalui ekonomi kolaboratif sehingga masyarakat dapat merasakan nilai ekonomi dari pembangunan destinasi pariwisata.

2. Logika korporasi difokuskan pada pemaksimalan keuntungan dan pengembalian deviden kepada pemegang saham, maka menjadi strategis dan penting untuk meningkatkan kepedulian korporasi terhadap pengembangan dan promosi pariwisata untuk dikembalikan kepada tujuan hakikinya, yakni memenuhi nilai-nilai kemanusiaan dan kebutuhan manusia yang tidak hanya diserahkan pada niat baik pasar semata. Pada titik ini, industri pariwisata harus terlebih dahulu mengubah peran dan visi mereka secara mendasar dengan cara menempatkan HAM dan lingkungan sebagai bagian dari risiko bisnis yang harus diperhitungkan. Perusahaan merupakan aktor penting dalam mengadopsi Prinsip-Prinsip Panduan PBB melalui instrumen uji tuntas sebagai bagian dari tanggung jawab korporasi untuk menghormati HAM dan mengkalkulasi risiko keterlibatan pelanggaran HAM, baik yang aktual maupun potensial. Uji tuntas HAM harus mempertimbangkan berbagai aspek dari semua situasi untuk menelisik konteks geografis, politik, ekonomi dan sosial yang berbeda yang menjadi *locus* operasional korporasi. Uji tuntas mengenai penghormatan terhadap HAM harus selaras dan terintegrasi dengan sistem manajemen risiko yang ada yang digunakan oleh masing-masing perusahaan. Risiko HAM dengan demikian akan menjadi bagian integral dari manajemen perusahaan. Pada titik yang lain, uji tuntas HAM di sektor pariwisata juga harus mengintegrasikan prinsip ekonomi sebagai instrumen pemberdayaan. Selanjutnya, perusahaan perlu mengembangkan pengaturan sendiri dan kode etik asosiasi industri pariwisata untuk merealisasikan nilai-nilai HAM dan pembangunan berkelanjutan dalam rangka melengkapi

dan memperkuat instrumen hukum. Pada saat bersamaan, korporasi yang bergerak pada sektor pariwisata harus membangun atau berpartisipasi dalam mekanisme keluhan tingkat operasional yang efektif untuk individu dan masyarakat yang mungkin terkena dampak negative sebagai bagian dari penilaian dampak HAM dan manajemen risiko perusahaan. Tindakan ini perlu diperkuat melalui inisiatif industri, multi-pemangku kepentingan dan kolaboratif lainnya. Kolaborasi diperlukan guna memastikan mekanisme pengaduan yang inklusif, sesuai dengan budaya masyarakat yang terdampak, dan dapat meningkatkan efektivitas mekanisme itu sendiri.

3. Masyarakat yang terdampak, khususnya korban seringkali mengalami hambatan terhadap keadilan, termasuk hak atas pemulihan ketika haknya dilanggar, termasuk pelanggaran yang melibatkan korporasi. Hambatan tersebut bertambah besar karena ada faktor ketidakseimbangan dan kesenjangan yang terkait kekuasaan, sumber daya dan informasi dibandingkan dengan para pelaku bisnis. Sementara itu, akses pemulihan yang efektif juga merupakan hak asasi manusia itu sendiri yang telah dijamin melalui instrumen internasional HAM utama. Oleh karena itu, kerangka hukum dan kebijakan harus diadopsi oleh negara dengan tujuan untuk memastikan bahwa masyarakat terdampak, termasuk korban, dapat menggunakan hak mereka dalam mengakses pemulihan yang efektif. Berdasarkan perspektif hukum, mekanisme litigasi melalui pengadilan merupakan mekanisme yang paling formal dan efektif secara hukum karena hasilnya mengikat semua pihak dan dapat ditegakkan. Putusan pengadilan juga berkontribusi untuk memberikan kepastian hukum dalam penerapan norma-norma HAM dalam konteks bisnis. Selain itu, putusan hukum juga dapat memaknai serta menerjemahkan konsep tanggung jawab perusahaan melalui gugatan perbuatan melawan hukum. Pada titik ini, negara dan korporasi harus membuka akses seluas mungkin bagi organisasi masyarakat sipil untuk memfasilitasi bantuan hukum kepada masyarakat terdampak, khususnya korban. Organisasi masyarakat sipil memiliki jejak yang baik

dalam memperkuat kapasitas para pemegang hak (*rights holders*), termasuk masyarakat terdampak dan korban untuk menggunakan mekanisme litigasi. Pada saat yang sama pemerintah juga perlu menghilangkan hambatan finansial yang seringkali menjadi faktor determinan bagi masyarakat terdampak, khususnya korban untuk menggunakan mekanisme yudisial melalui dana bantuan hukum, baik dari anggaran publik maupun pendanaan yang berasal dari kontribusi korporasi. Pemerintah bersama dengan korporasi juga perlu membentuk mekanisme pemulihan non-yudisial sebagai tambahan atau sebagai alternatif dari pemulihan berbasis mekanisme yudisial. Pemulihan melalui mekanisme non-yudisial mencakup model arbitrase, konsiliasi, mediasi berbasis negara, inisiatif berbasis asosiasi sektor/industri, dan mekanisme pengaduan berbasis perusahaan. Seiring dengan pembentukan mekanisme non-yudisial tersebut, korporasi juga harus membuka ruang bagi partisipasi organisasi masyarakat sipil untuk memfasilitasi masyarakat terdampak, termasuk korban, untuk menggunakan mekanisme pengaduan yang dikembangkan oleh perusahaan pada tingkat operasional. Pengembangan mekanisme pada tingkat operasional ini harus dapat diakses seluas mungkin bagi masyarakat terdampak, khususnya korban, untuk mendapatkan pemulihan sesuai dengan standar HAM, inklusif, dan diterima secara budaya. Dengan kata lain, mekanisme ini dapat memberdayakan masyarakat terdampak, khususnya korban, dalam hal bernegosiasi untuk mendapatkan pemulihan yang menjadi hak mereka. Selain itu, pengembangan seluruh mekanisme tersebut harus melibatkan partisipasi masyarakat terdampak, termasuk korban, khususnya kelompok rentan seperti perempuan, anak, orang dengan disabilitas, masyarakat adat dan kelompok rentan lainnya agar mekanisme pemulihan tersebut dapat responsif sesuai dengan hak-hak mereka yang spesifik.

5.2.2. Rekomendasi Khusus

- **Rekomendasi Pengelolaan Kawasan Strategis Pariwisata Danau Toba**

  a. Dalam proses pembangunan pariwisata, pemerintah pusat harus memperhatikan konflik-konflik tanah yang muncul.

Rekomendasi awal adalah mengeluarkan tanah adat dari wilayah kehutanan dan menciptakan sistem kontrak tanah yang berkeadilan dan mensejahterakan rakyat

b. Membuat panduan (*guideline*) bagi BPODT yang menjabarkan nilai-nilai pembangunan yang ramah HAM dalam rangka mencapai pariwisata yang berkeadilan. Termasuk menitikberatkan pada pembangunan pariwisata yang berbasis pada komunitas, bukan sebatas pembangunan infrastruktur. Karena sudah nampak bahwa infrastruktur tidak berpihak pada masyarakat;
c. Membuat panduan (*guideline*) bagi industri pariwisata untuk memperhatikan nilai-nilai hak asasi manusia (perlindungan masyarakat adat, perempuan dan anak, serta kelompok orang dengan disabilitas) dalam aktivitas industri pariwisata;
d. Mengembangkan mekanisme pemulihan untuk menangani kasus-kasus dalam pembangunan proyek pariwisata, khususnya terkait dengan masyarakat adat, perempuan, dan anak;
e. Pembangunan kawasan KSPN tetap responsif terhadap orang dengan disabilitas yang terdampak oleh pembangunan kawasan tersebut agar mobilitasnya tidak mendapatkan hambatan.

- **Rekomendasi Pengelolaan Kawasan Strategis Pariwisata Borobudur**
  a. Melibatkan masyarakat dalam proses sosialisasi rencana pembangunan infrastruktur untuk mendukung KSPN;
  b. Memastikan kebijakan daerah dan pembatasan jumlah pengunjung agar tidak mengalami *overtourism;*
  c. Memberikan panduan kepada para wisatawan dalam mengunjungi Borobudur sebagai tempat ibadah dan menjamin kenyamanan umat Buddha yang beribadah di Borobudur.

- **Rekomendasi Pengelolaan Kawasan Strategis Pariwisata Tanjung Kelayang**
  a. Melakukan perbaikan terhadap penyelenggaraan aktivitas kepariwisataan di Belitung secara umum dengan berbagai kebijakan. Dengan kata lain Pemerintah perlu memperjelas Desa mana saja yang termasuk dalam KSPN Tanjung Kelayang dll.

b. Adanya perbaikan koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik Provinsi ataupun Kabupaten/Kota terkait kebijakan-kebijakan pemerintah di sektor kepariwisataan.
c. Ruang keterlibatan masyarakat lokal, masyarakat pesisir dan kelompok-kelompok nelayan perlu dibuka selebar-lebarnya untuk ikut serta dalam menentukan arah pembangunan di Belitung, khususnya dalam konteks pengembangan pariwisata. Ruang keterlibatan ini adalah wujud dari komitmen Pemerintah dalam menerapkan *Community Based Tourism* (CBT), yaitu dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama melalui pemberdayaan dalam berbagai kegiatan kepariwisataan sehingga memberi dampak pada peningkatan kesejahteraan, pelestarian budaya lokal, dan keberlanjutan lingkungan.
d. Pemerintah perlu mendorong agar perusahaan yang bergerak di sektor pariwisata memiliki mitigasi konflik dengan menyediakan *grievance mechanism*. Hal ini terutama diperlukan jika terjadi konflik dengan masyarakat, sehingga tidak selalu berakhir dengan penyelesaian di meja pengadilan.

- **Rekomendasi Pengelolaan Kawasan Strategis Pariwisata Bromo-Tengger-Semeru**

a. Memberikan pengakuan terhadap masyarakat adat Tengger dan mengukuhkan hak mereka atas tanah yang selama ini telah dikelola. Disebutkan sebelumnya bahwa untuk saat ini Suku Tengger di Ngadisari masih memiliki akses dan berdaulat atas tanah mereka sendiri karena masih dibentengi oleh tradisi dan nilai-nilai yang dipegang teguh suku Tengger. Pemerintah perlu mengukuhkan tradisi dan adat istiadat tersebut.
b. Tetap menjadikan kawasan TNBTS sebagai wilayah konservasi yang dikelola sesuai konsep dan kaidah-kaidah konservasi.
c. Memastikan wilayah-wilayah penting secara ekologis tidak dirusak pembangunan pariwisata.
d. Membatasi wisatawan dengan mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Pembatasan pendaki Semeru dapat menjadi langkah awal.

e. Melibatkan suku Tengger dalam semua tahapan pengembangan wisata di TNBTS. Hal ini untuk menghindari kejadian pada 1982, di mana penetapan TNBTS sama sekali tidak diketahui masyarakat setempat dan akhirnya menimbulkan konflik di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

Adrian Franklin, *Tourist Studies*, dalamPeter Adey. et.al., *The Routledge Handbook of Mobilities,* Oxon: Routledge, 2014

*Alejandro González, Meaningful Rights-Holders Engagement is Key for Human Rights Impact Assessments,*https://blogs.lse.ac.uk/businesshumanrights/2015/11/12/un-forum-series-meaningful-rights-holders-engagement-human-rights-impact-assessments/

Alice de Jong, *The Evolving Nature of The Transnational Corporation In The 21st Century*, dalam Alice de Jonge and Roman Tomasic, *Research Handbook on Transnational Corporations,* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017

Ana Trancoso González, *Venice: the Problem of Overtourism and the Impact of Cruises,* Journal of Regional Research, 42, 2018

Angela Kalisch, *Fair Trade in Tourism – a Marketing Tool for Social Transformation?* dalamStroma Cole and Nigel Morgan (eds.), *Tourism and Inequality Problems and Prospects*, Oxfordshire: CAB International, 2010

Anna Grear and Louis J. Kotzé, *An iIvitation to Fellow Epistemic Travellers– Towards Future Worlds in Waiting: Human Rights and the Environment in the Twenty-first Century,* dalam Anna Grear and Louis J. Kotzé, (eds.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015

Annette Pritchard, *et.al., Tourism and Gender :Embodiment, Sensuality and Experience,*Oxfordshire: CAB International, 2007

Arimbi Heroepoetri, Aflina Mustafainah, Saur Tumiur Situmorang, *Pelanggaran Hak Perempuan Adat dalam Pengelolaan Kehutanan*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016

Arne Vandenbogaerde, *Localizing the Human Rights Council: A Case Study of the Declaration on the Rights of Peasants,* Journal of Human Rights, 2015

ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Highlights 2018,* Jakarta: 2018

Atsuko Hashimoto, *Tourism and Socio-cultural Development Issues*, dalam Richard Sharpley and David J. Telfer, *Tourism and Development: Concepts and Issues*, (Bristol: Channel View Publications, 2015

Axel Marx, *et.al., Access to Legal Remedies for Victims of Corporate Human Rights Abuses in Third Countries,* (Policy Department, Directorate-General for External Policies, Europa Union, 2019

Azadeh Chalabi, *Australia's National Human Rights Action Plans: Traditional or Modern Model of Planning?* (International Journal of Human Rights, 20:7, 2016

Azadeh Chalabi, *National Human Rights Action Plans: A Roadmap to Development,* Development in Practice, Vol. 24, No. 8, 2014

B. Freya Higgins-Desbiolles, *Another World is Possible: Tourism, Globalisation and the Responsible Alternative,* (thesis submitted in total fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, School of Political and International Studies Faculty of Social Sciences Flinders University of South Australia, 2006

Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah, *Program Pembangunan Pariwisata Indonesia: Kerangka Pengelolaan Lingkungan dan Sosial,* (Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2018

Barbara Oomen and Elif Durmus, *Cities and Plural Understandings of Human Rights: Agents, Actors, Arenas,* Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law Vol. 51, No. 2, 2019

Bard A. Andreassen, Hans-Otto Sano and Siobhán McInerney-Lankford, *Research Methods in Human Rights: A Handbook,* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017

Ba ak Ba layan, *Searching for Human Rights Norms for Corporate Conduct in Domestic Jurisprudence: A Bottom-Up Approach to International Law,* (Nordic Journal Of Human Rights, Volume 36, No. 4, 2018

Bennett Freeman, *et.al., Shared Space Under Pressure: Business Support for Civic Freedoms and Human Rights Defenders Guidance for Companies,* (Business & Human Rights Resource Centre (BHRRC) and International Service for Human Rights (ISHR), 2018

Bettina Lange, *How to Think About 'Nature-Society' Interactions in Environmental Law 'in Action'* dalam Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos and Victoria Brooks, *Research Methods In Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017

Brent Lovelock and Kirsten M. Lovelock, *The Ethics of Tourism: Critical and Applied Perspectives,* Routledge, 2013

C. Michael Hall and Tim Coles, *Introduction: Tourism and International Business – Tourism as International Business*, dalam Tim Coles and C. Michael Hall (eds.), *International Business and Tourism: Global Issues, Contemporary Interactions*, Oxon: Routledge, 2008

C. Michael Hall, *Regulating the International Trade in Tourism Services*, dalam Tim Coles and C. Michael Hall (eds.), *International Business and Tourism: Global Issues, Contemporary Interactions*, Oxon: Routledge, 2008

Carola Glinski, *Self-Regulation of Transnational Corporations: Neither Meaningless in Law Nor Voluntary*, dalam Sorcha MacLeod, *Global Governance and the Quest for Justice, Volume II: Corporate Governance*, Oxford: Hart Publishing, 2006

Carola Glinski, *The Ruggie Framework, Tort Law and Business Human Rights Self-Regulation: Increasing Standards Through Mutual Impact and Learning,* (Legal Studies Research Paper Series, paper no. 41, 2017

Carola Glinski, *The Ruggie Framework, Tort Law and Business Human Rights Self-regulation: Increasing Standards through Mutual Impact and Learning*, University of Copenhagen Faculty of Law Legal Studies, Research Paper Series, paper no. 41, 2017

Caroline F. Butler and Charles R. Menzies, *Traditional Ecological Knowledge and Indigenous Tourism,* dalam Richard Butler and Tom Hinch, (eds.), *Tourism and Indigenous Peoples: Issues and Implications*, Oxford: Elsevier, 2007

Chris Jochnick, Shifting *Power on Business and Human Rights: States, Corporations and Civil Society in Global Governance,* dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (ed.), Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017

Chris Southgate and Richard Sharpley, *Tourism, Development and the Environmen*t, dalam Richard Sharpley and David J. Telfer, (eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues*, Bristol: Channel View Publications, 2015

Christian Baumgartner, *et.al., Human Rights in Tourism: An Implementation Guideline for Tour Operator*s, Berlin: Roundtable Human Rights in Tourism, 2018

Claret Vargas, *A Treaty on Business and Human Rights? A Recurring Debate in a New Governance Landscape*, dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (ed.), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, Cambridge: Cambridge University Press 2017

Claudio Milanoa, Marina Novellib, and Joseph M. Cheer, *Overtourism and Degrowth: A Social Movements Perspective,* Journal of Sustainable Tourism, 2019

Cristina Lafont, *Global Governance and Human Rights*, Assen: Royal Van Gorcum, 2012

Dadang Rizki Ratman, *Pembangunan Destinasi Pariwisata Prioritas 2016 -2019,* Jakarta: Kementerian Pariwisata, 2016

Dagmar Lund-Durlacher, *et.al., Corporate Sustainability and Responsibility in Tourism: A Transformative Concept*, Springer Nature Switzerland AG , 2019

Dalia Perkumiene and Rasa Pranskuniene, *Overtourism: Between the Right to Travel and Residents' Rights,* Sustainability 11, 2138, 2019

Dalia Perkumiene and Rasa Pranskuniene, *Overtourism: Between the Right to Travel and Residents' Rights,* Sustainability 2019

Daniel Kinderman, *Time for a Reality Check: Is Business Willing to Support a Smart Mix of Complementary Regulation in Private Governance?* Policy and Society, 35:1, 29-42, 2016

David A. Fennell dan David C. Malloy, *Codes of Ethics in Tourism: Practice, Theory, Synthesis,* Clevedon: Channel View Publications, 2007, hlm.146

David A. Fennell, *Tourism Ethics*,Clevedon: Channel View Publications, 2006

David Bilchitz and Surya Deva, *The Human Rights Obligations of Business: a Critical Framework for the Future*, dalam David Bilchitz and Surya Deva (eds.), *Human Rights Obligations*

of Business Beyond the Corporate Responsibility to Respect? Cambridge: Cambridge University Press, 2015

David J. Telfer, *The Evolution of Development Theory and Tourism*, dalam Richard Sharpley and David J. Telfer (eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues*, Bristol: Channel View Publications, 2015

David Kershaw, *Corporate Law and Self-Regulation*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 5/2015

David L. Edgell, Sr, *et,al., Tourism Policy and Planning Yesterday, Today and Tomorrow,* Oxford: Elsevier, 2008

David Newsome, Susan A. Moore and Ross K. Dowling, *Natural Area Tourism: Ecology, Impacts and Management,* Second edition, Bristol: Channel View Publications, 2013

David R. Boyd, *Constitutions, Human Rights, and The Environment: National Approaches*, dalam Anna Grear and Louis J. Kotzé, (eds.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015

David Weaver, *Towards Sustainable Mass Tourism: Paradigm Shift or Paradigm Nudge?,* dalam Tej Vir Singh, (ed.), *Critical Debates in Tourism*, Bristol: Channel View Publications, 2012

Debbie Hopkins and James Higham, *Framework Conventions for Climate Change: An Analysis of Global Framework Conventions with Reference to Resource Governance and Environmental Management Approaches in New Zealand,* dalam Andrew Holden and David Fennell, *The Routledge Handbook of Tourism and the Environment,* Oxon: Routledge, 2013

Dianne Dredge and Christof Pforr, *Policy Networks and Tourism Governance*, dalam Noel Scott, Rodolfo Baggio and Chris Cooper, (eds.), *Network Analysis and Tourism: From Theory to Practice,* (Clevedon: Channel View Publications, 2008

Dianne Dredge and John Jenkins, *New Spaces of Tourism Planning and Policy*, dalam Dianne Dredge and John Jenkins (eds.), *Stories of Practice: Tourism Policy and Planning,* Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2011

Dinah Shelton, *A Rights-Based Approach to Public Participation and Local Management of Natural Resources,*https://www.iges.

or.jp/en/publication_documents/pub/conferenceproceedings/en/739/3ws-26-dinah.pdf

Dini Andriani, *et.al., Kajian Pengembangan Wisata Syariah,* (Jakarta: Asisten Deputi Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Kepariwisataan, Deputi Bidang Pengembangan Kelembagaan Kepariwisataan, Kementerian Pariwisata, 2015

Donald G. Reid, Tourism, *Globalization and Development: Responsible Tourism Planning*, London: Pluto Press, 2003

Donald V.L. Macleod, *Tourism, Globalisation and Cultural Change: An Island Community Perspective*, Clevedon: Channel View Publications, 2004

Dorothée Baumann-Pauly, *et.al., Setting and Enforcing Industry-Specific Standards for Human Rights: The Role of Multi-Stakeholder Initiatives In Regulating Corporate Conduct*, dalam Dorothée Baumann-Pauly and Justine Nolan, *Business and Human Rights: From Principles to Practice*, Oxon: Routledge , 2016

Dunstan Allison-Hope and Faris Natour, Legitimate *and Meaningful Stakeholder Engagement in Human Rights Due Diligence: Challenges and Solutions for ICT Companies,* BSR, 2014

Dwita Hadi Rahmi, *Pusaka Saujana Borobudur Studi Hubungan Antara Bentanglahan dan Budaya Masyarakat*, Ringkasan Disertasi pada Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2012

Edward Nkyi and Atsuko Hashimoto, *Human Rights Issues in Tourism Development,* dalam Richard Sharpley and David J. Telfer, *Tourism and Development: Concepts and Issues,* Bristol: Channel View Publications, 2015

Edwin Rekosh and Lamin Khadar, *The Business Case for Civil Society,* Rights CoLab and DLA Piper, 2018

Eirini Triarchi and Kostas Karamanis, *Alternative Tourism Development: A Theoretical Background*, (World Journal of Business and Management, Vol.3, No. 1, 2017

Elisa Innerhofer, Greta Erschbamer and Harald Pechlaner, *Overtourism: The Challenge of Managing The Limits,* dalam dalam Harald Pechlaner, Elisa Innerhofer and Greta Erschbamer, (eds.), *Overtourism: Tourism Management and Solutions,* Oxon: Routledge, 2020

Eniko Horvath, *Conceptualising and Implementing Social Responsibility: A Stakeholder Analysis of Responses to Labour Rights Abuses in Argentina's Clothing Industry*, Dissertation submitted for degree of MPhil in Modern Society and Global Transformations, 2012

European Coalition for Corporate Justice, *Key Features Of Mandatory Human Rights Due Diligence Legislation,* ECCJ Position Paper, June 2018

Freya Higgins-Desbiolles and L. Blanchard, Challenging Peace through Tourism: *Placing Tourism in the Context of Human Rights, Justice and Peace*, dalam Omar Moufakkir and Ian Kelly, *Tourism, Progress and Peace,* Wallingford: CAB International, 2010

Freya Higgins Desbiolles, *International Solidarity Movement: A Case Study in Volunteer Tourism for Justice*, (Annals of Leisure Research, 2011

Freya Higgins-Desbiolles, *Justifying Tourism: Justice through Tourism*, dalam Stroma Cole and Nigel Morgan, (eds.), *Tourism and Inequality: Problems and Prospects,*CAB International, 2010

Freya Higgins-Desbiolles, Kyle Powys Whyte, and Deirdre Tedmanson, *Tourism and Environmental Justice*, dalam Keri Schwab and Daniel Dustin (eds.), *Just Leisure: Things That We Believe In*, Sagamore Publishing LLC, 2013

Gadis Arivia, *Politik Representasi Suara Ibu Peduli,* Peringatan 9 Tahun Reformasi, Plaza Gedung Nusantara II DPR RI, 2007

George G. Brenkert, *Business, Respect, and Human Rights,* dalam Jena Martin and Karen E. Bravo, *The Business and Human Rights Landscape,* Cambridge: Cambridge University Press, 2015

Gwendolyn Remmert, Madeleine Koalick & Luke Wilde, *Stakeholder Engagement in Human Rights Due Diligence: A Business Guide,* (Global Compact and the Global Compact Network Germany (DGCN) & Twentyfifty Ltd, 2014

Haiyan Song, Gang Li, and Zheng Cao, *Tourism and Economic Globalization: An Emerging Research Agenda,* Journal of Travel Research, tanpa tahun

Harald Pechlaner, Elisa Innerhofer and Greta Erschbamer, *Overtourism: Tourism Management and Solutions*, Routledge: 2019

Hariadi Kartodihardjo, *Kebijakan Pariwisata Danau Toba: Dalam Bayang-Bayang Ketidakadilan dan Buruknya tatakelola pemanfaatan SDA,* Seminar Sehari KSPPM, 2018

Human Rights Council, *Role of local government in the promotion* and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, A/HRC/30/49

I Nyoman Suyatna, et. al., *Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Badan Otoritas Pariwisata,* Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2016

Investment & Human Rights Project (IHRP), *Panduan Penerapan Prinsip-Prinsip PBB Mengenai Bisnis dan HAM Dalam Pembuatan Kebijakan Investasi*, Laboratorium Riset Lanjutan mengenai Ekonomi Global (LAB), di Pusat Studi Hak Asasi Manusia di London School of Economics and Political Science, 2015

Ira S. Rubinstein, *The Future of Self-Regulation Is Co-Regulation,* dalam Evan Selinger, Jules Polonetsky, Omer Tene, (eds.), *The Cambridge Handbook of Consumer Privacy*, Cambridge: Cambridge University Press 2018

IRE Yogyakarta, *Mengembangkan Ekonomi Desa yang Demokratis*, Policy Brief, September 2019

J.D. Jesse Hudson dan Mark Winters, NGO *Leadership in Grievance Mechanisms and Access to Remedy in Global Supply Chains*, (Ethical Trading Initiative (ETI), 2017

Jacqueline Sánchez Taylor, *Sex Tourism and Inequalities*, dalam dalamStroma Cole and Nigel Morgan (eds.), Tourism *and Inequality Problems and Prospects*, (Oxfordshire: CAB International, 2010

Jamie Darin Prenkert, *Conflict Minerals and Polycentric Governance of Business and Human Rights,* dalam Robert C. Bird, Daniel R. Cahoy and Jamie Darin Prenkert Law, *Business and Human Rights: Bridging the Gap,* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014

Jan Mosedale, *Neoliberalism and the Political Economy of Tourism: Projects, Discourses and Practices,* dalam Jan Mosedale (ed.), *Neoliberalism and the Political Economy of Tourism*, Oxon: Routledge, 2016

Jeff Hearn, *Global/Transnational Gender/Sexual Scenarios*, dalam Anna G. Jónasdóttir, Valerie Bryson and Kathleen B. Jones, (eds.),

Sexuality, Gender and Power Intersectional and Transnational Perspectives, Oxon: Routledge, 2011

Jenny Eriksson, *et.al., Putting Tourism to Rights: A Challenge to Human Rights Abuses in the Tourism Industry,* Tourism Concern, 2009

Jill Belsky, *Contributions of Qualitative Research to Understanding the Politics of Community Ecotourism,* dalam Jenny Phillimore and Lisa Goodson (eds.),*Qualitative Research in Tourism: Ontologies, Epistemologies and Methodologies,* (London: Routledge: 2004)

Jim Butcher and Peter Smith, *Volunteer Tourism*: *The Lifestyle Politics of International Development,* Oxon: Routledge, 2015

Jim Butcher, *The Moralisation of Tourism Sun, Sand . . . and Saving the World?* London: Routledge, 2003

Jim Whitman, *The Fundamentals of Global Governance,* Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009

Joanna Bourke Martignoni and Elizabeth Umlas, *Gender-Responsive Due Diligence For Business Actors: Human Rights-Based Approaches,* The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018

John Gerard Ruggie, Just *Business: Multinational Corporations and Human Rights*, New York: W. W. Norton & Company, 2013

John Gerard Ruggie, *Hierarchy or Ecosystem? Regulating Human Rights Risks of Multinational Enterprises*, dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (ed.), *Business and Human Rights Beyond the End of the Beginning,* Cambriidge: Cambridge University Press 2017

John Parkinson, *Corporate Governance and the Regulation of Business Behaviour*, dalam Sorcha MacLeod, *Global Governance and the Quest for Justice, Volume II: Corporate Governance,* Oxford: Hart Publishing, 2006

Jonathan Verschuuren, *Introduction*, dalam Hanneke van Schooten and Jonathan Verschuuren (eds.) *International Governance and Law: State Regulation and Non-state Law*, Cheltenham:Edward Elgar, 2008

Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale, *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights,* European Journal of International Law Vol. 28 no. 3, 2017

Juana Kweitel, *Regulatory Environment on Business and Human Rights: Paths at the International Level and Ideas about the Roles for Civil Society Groups*, dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (ed.), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017

Karen Morrow, *Sustainability, Environmental Citizenship Rights and the Ongoing Challenges of Reshaping Supranational Environmental Governance,* dalam Anna Grear and Louis J. Kotzé, (eds.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015

Karin Buhmann, Björn Fasterling & Aurora Voiculescu, *Business & Human Rights Research Methods*, Nordic Journal of Human Rights, Volume 36, No. 4, 2018

Kementerian PPN/Bappenas, *Pembangunan Pariwisata,* Multilateral Meeting Kedeputian Bidang Ekonomi, Updated Hasil Kesepakatan Versi 11 Maret, 2016

Kendyl Salcito & Mark Wielga, *Corporate Human Rights Risk Assessment: Aligning what is Measured and Managed,* Nordic Journal of Human Rights, Volume 36, No. 4, 2018

Kimberlé Crenshaw, *The Curious Resurrection of First Wave Feminism in the U.S. Elections: An Intersectional Critique of the Rhetoric of Solidarity and Betray*al, dalam Anna G. Jónasdóttir, Valerie Bryson and Kathleen B. Jones, (eds.), *Sexuality, Gender and Power Intersectional and Transnational Perspectives*, Oxon: Routledge, 2011.

Kuoni, Assessing *Human Rights Impacts India Pilot Project Report February 2014,* Kuoni Travel Holding Ltd, 2014

Kuoni, Assessing *Human Rights Impacts Kenya Pilot Project Report November 2012*, Kuoni Travel Holding Ltd, 2012

Larissa Dietrich, Madeleine Koalick and Matthias Leisinger, Human *Rights Assessments in the Tourism Sector: A Data Collection Guide for Practitioners,* Institute for Sustainable Tourism, 2017

Larry Catá Backer, TNCs *and Political Actors and Governments*, dalam Alice de Jonge and Roman Tomasic, *Research Handbook on Transnational Corporations,* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017

Larry Cata Backer, *From Guiding Principles to Interpretive Organizations: Developing a Framework for Applying the UNGPs to Disputes That Institutionalizes the Advocacy Role of Civil Society*, dalam Cesar Rodriguez-Garavito, (ed.), Business *and Human Rights Beyond the End of the Beginning,* Cambridge: Cambridge University Pres, s 2017

Larry Dwyer, *Globalization of Tourism: Drivers and Outcomes,* Tourism Recreation Research, 2015

Lauren Uppink Calderwood, et.al, The *Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point,* Geneva: World Economic Forum, 2019

Lorenzo Cotula and Liliane Mouan, *Special Economic Zones: Engines of Development or Sites of Exploitation?* IIED, Briefing, Issue Date, October, 2018

Louis J. Kotzé, *Human Rights and the Environment through an Environmental Constitutionalism Lens*, dalam Anna Grear and Louis J. Kotzé, (eds.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015

Lynda-ann Blanchard and Freya Higgins-Desbiolles, *Introduction Peace Matters, Tourism Matters*, dalam Lynda-ann Blanchard and Freya Higgins-Desbiolles (eds.), *Peace Through Tourism: Promoting Human Security through International Citizenship,* Oxon: Routledge, 2013

Maria Alejandra Gonzalez-Perez and Liam Leonard, *The UN Global Compact*, dalam Alice de Jonge and Roman Tomasic, *Research Handbook on Transnational Corporations*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017

Maria Törnqvist, *Tourism and the Globalization of Emotions: The Intimate Economy of Tango*, Oxon: Routledge, 2013

Marin Cvitanovi and Borna Fuerst-Bjeliš, *Marginalization Between Border and Metropolis: Drivers of Socio-Spatial Change in Post-socialist Croatia*, dalam Stanko Pelc and Miha Koderman, (eds.), *Nature, Tourism and Ethnicity as Drivers of (De)Marginalization: Insights to Marginality from Perspective of Sustainability and Development*, Springer International Publishing AG, 2018

Mark B. Taylor, *Human Rights Due Diligence: The Role of States*, International Corporate Accountability Roundtable, 2013

Martin Mowforth and Ian Munt, Tourism *and Sustainability: Development, Globalisation and New Tourism in the Third World*, Fourt Edition, Oxon: Routledge, 2016

Mauro Dujmovi and Aljoša Vitasovi , *Postmodern Society and Tourism,* Journal of Tourism and Hospitality Management, Vol. 3, No. 9-10, October 2015

Melik Özden, *The Right to Development,* Geneva: Europe-Third World Centre (CETIM), 2007

Michael B. Likosky, Law, *Infrastructure, and Human Rights,* Cambridge University Press, 2008

Mihaela-Maria Barnes, *State-Owned Entities as Key Actors in the Promotion and Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Examples of Good Practices*, (Laws, MDPI, Open Access Journal, Vol. 8 (2) 2019

Motoko Aizawa, et.al., *The Other Infrastructure Gap: Sustainability, Human Rights and Environmental Perspectives,* Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and Heinrich Böll Foundation, 2018

Neil Gunningham, *Regulatory Reform Beyond Command and Control*, Paper presented on Earth System Governance: Theories and Strategies for Sustainability at the Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 24-26 May 2007

Neil Hughes, *Tourists Go Home': Anti-Tourism Industry Protest in Barcelona,* Social Movement Studies, 2018

Nicola Jagers, *Will Transnational Private Regulation Close the Governance Gap?* dalam Surya Deva and David Bilchitz (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?,* Cambridge: Cambridge University Press, 2013

Nira Yuval-Davis, *Intersectionality and Feminist Politics,* dalam Michele Tracy Berger & Kathleen Guidroz, (eds.), *The Intersectional Approach Transforming the Academy through Race, Class, and Gender*, Chape Hill: The University of North Carolina Press, 2009

Noel G. Villaroman, *Rescuing a Troubled Concept: An Alternative View of the Right to Development*, hlm. 36. http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25906.pdf

Noel Scott, Rodolfo Baggio and Chris Cooper, *The Network Concept and Tourism* dalam Noel Scott, Rodolfo Baggio and Chris Cooper, (eds.), *Network Analysis and Tourism: From Theory to Practice,* Clevedon: Channel View Publications, 2008

Nora Götzmann, *et.al., Human Rights Impact Assessment: Guidance And Toolbox,* Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2016

Nora Götzmann, *Introduction to the Handbook on Human Rights Impact Assessment: Principles, Methods and Approaches,* dalam Nora Götzmann, *Handbook on Human Rights Impact Assessment,* Cheltenham Edward Elgar Publishing Limited, 2019

OECD, OECD Tourism Trends and Policies 2012, OECD Publishing, 2012

OECD, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct,* 2018

Office of the High Commissioner on Human Rights*, Principles for Responsible Contracts Integrating The Management of Human Rights Risks Into State–Investor Contract Negotiations: Guidance For Negotiators,* New York: United Nations, 2015

Olivier De Schutter, *et.al., Human Rights Due Diligence: The Role of States,* International Corporate Accountability Roundtable, European Coalition for Corporate Justice, and Canadian Network on Corporate Accountability, 2012

Pairach Piboonrungroj and Stephen M. Disney, *Tourism Supply Chains: A Conceptual Framework*, dalam Scott McCabe, *Proceedings of the PhD Networking Conference Exploring Tourism III:Issues In PhD Research,* Christel DeHaan Tourism and Travel Research Institute Nottingham University Business School, 2009

Paul Peeters, *et.al., Overtourism: Impact and Possible Policy Responses,* Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Directorate-General for Internal Policies, 2018

Peter D. Burdon*, Environmental Human Rights: A Constructive Critique,* dalam Anna Grear and Louis J. Kotzé, (eds.), *Research*

Handbook on Human Rights and the Environment , Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015

Peter E. Murphy and Ann E. Murphy, *Strategic Management for Tourism Communities: Bridging the Gaps*, Clevedon: Channel View Publications, 2004

Peter Uvin, From *the Right to Development to The Rights-Based Approach: How 'Human Rights' Entered Development*, Development in Practice, 17: 2017

Rachel J. Anderson, *Theoretical Approaches to Global Regulation of Transnational Corporations,* dalam Alice de Jonge and Roman Tomasic, *Research Handbook on Transnational Corporations,* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017

Rami K. Isaac, C. Michael Hall and Freya Higgins-Desbiolles, *The Politics and Power of Tourism in Palestine*, Oxon: Routledge, 2016

Raoul V. Bianchi, *Towards a New Political Economy of Global Tourism Revisited*, dalam Richard Sharpley and David J. Telfer, (eds.), *Tourism and Development Concepts and Issues,* Bristol: Channel View Publications, 2015

Rauna Kuokkanen, *Self-Determination and Indigenous Women's Rights at the Intersection of International Human Rights,* Human Rights Quarterly, 34, 2012

Regina Scheyvens, *Tourism and Poverty Reduction*, dalam Richard Sharpley and David J. Telfer, (eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues,* Bristol: Channel View Publications, 2015

Rhona Smith and Lorna Smith, *Qualitative Methods*, dalam Lee McConnell and Rhona Smith, *Research Methods in Human Rights*, London: Routledge, 2018

Rhona Smith, *Human Rights Based Approach to Research,* dalam Lee McConnell and Rhona Smith, *Research Methods in Human Rights,* London: Routledge, 2018

Richard Gilbert and Jane Nelson, *Advocating Together for The SGDs,* Business Fights Poverty and the Corporate Responsibility Initiative at the Harvard Kennedy School. 2018

Richard Sharpley, *Tourism Development and the Environment: Beyond Sustainability?* London: Earthscan, 2009

Richard Sharpley, *Tourism: A Vehicle for Development?* dalam Richard Sharpley and David J. Telfer, (eds.), *Tourism and Development Concepts and Issues*, Bristol: Channel View Publications, 2015

Robert McCorquodale, et.al., *Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises,* Business and Human Rights Journal, 2, 2017

Robert W Hefner, *Geger Tengger: Perubahan Sosial dan Perkelahian Politik*, Yogyakarta: LKIS, 1999

Rochelle Turner and Evelyne Freiermuth, *Travel & Tourism Investment In ASEAN*, London: World Travel & Tourism Council (WTTC), 2016), hlm. 2

Roland Benedikter, Foreword*,* dalam Harald Pechlaner, Elisa Innerhofer and Greta Erschbamer, (eds.*), Overtourism: Tourism Management and Solutions,* Oxon: Routledge, 2020

Roland Rajah, Indonesia's *Economy: Between Growth and Stability,* Lowy Institute, 2018

Rudi Biantoro dan Samsul Ma'rif, *Pengaruh Pariwisata Terhadap Karakteristik Sosial Ekonomi Masyarakat pada Kawasan Objek Wisata Candi Borobudur Kabupaten Magelang*, Jurnal Teknik PWK Volume 3 No 4 Tahun 2014

Saara Taiminen, *The Negative Impacts of Overtourism on Tourism Destination from Environmental and Socio-Cultural Perspectives,* Degree Thesis International Business 2018

Scott McCab and Anya Diekmann, The *Rights to Tourism: Reflections on Social Tourism and Human Rights*, Tourism Recreation Research, 2015

Shang-Yu Liu and Wei-Shuo Lo, *The Low-Carbon Operations in Ecotourism Service Supply Chain Management,* (Journal of Tourism and Hospitality Management, Vol. 4, No. 4, July-Aug. 2016

Shelagh Mooney, *Illuminating intersectionality for tourism researchers, Annals of Tourism Research*, 2018

Sonia Roitman, *Top-Down and Bottom-Up Strategies for Housing and Poverty Alleviation in Indonesia: The PNPM Programme in Yogyakarta,* Springer International Publishing Switzerland, 2016

Stephanie Bijlmakers and Geert Van Calster, *Global Business and Human Rights Governance: The Case of Corporate Social Responsibility*,

dalam Jan Wouters , et.al., *Global Governance and Democracy,* Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited , 2015

Stéphanie Bijlmakers, The *Legalization of Corporate Social Responsibility: Towards a New Doctrine of International Legal Status in a Global Governance Context,* Thesis for the Degree of Doctor in Laws University of Leuven, 2017

Stephanie Lagoutte, *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Confusing 'Smart Mix' of Soft and Hard International Human Rights Law*, dalam Stéphanie Lagoutte Thomas Gammeltoft-Hansen and John Cerone, (eds.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights,* Oxford: Oxford University Press, 2016

Stephen Wearing and Michael Wearing, *On Decommodifying Ecotourism's Social Value: Neoliberal Reformism or the New Environmental Morality?* dalam Mary Mostafanezhad and Kevin Hannam (eds.), *Moral Encounters in Tourism,* Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2014

Stroma Cole (ed.), *Gender Equality and Tourism: Beyond Empowerment,* CABI International, 2018

Stroma Cole and Jenny Eriksson, *Tourism and Human Rights*, dalam Stroma Cole and Nigel Morgan (eds.), *Tourism and Inequality Problems and Prospects,* Oxfordshire: CABI International, 2010

Stroma Cole and Nigel Morgan, *Introduction: Tourism and Inequalities*, dalamStroma Cole and Nigel Morgan (eds.), Tourism *and Inequality Problems and Prospects,* Oxfordshire: CABI International, 2010

Stroma Cole, Tourism*, Culture and Development: Hopes, Dreams and Realities in East Indonesia*, Clevedon: Channel View Publications, 2008

Stroma Cole, *Tourism and Water: from Stakeholders to Rights Holders, and What Tourism Businesses Need to do,* Journal of Sustainable Tourism, Vol. 22, No. 1, 2014

Sue Beeton, *Community Development Through Tourism*, (Collingwood, Landlinks Press, 2006

Suharko, *et.al.,* Strategi Pengembangan Kelembagaan Kepariwisataan Berorientasi pada Halal-Tourism: Studi di Destinasi Pariwisata Nasional Lombok-Gili Tramena, (Policy Brief-ASEAN Studies Center UGM, tanpa tahun

Surya Deva, Access *to Remedies under the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: The Role of (European) States,* European Parliament Joint Hearing on "Business and Human Rights in EU External Policies, 3 May 2017

Surya Deva, *Introduction,* dalam United Nations Development Programme (UNDP) and the United Nations Working Group on Business and Human Right, dalam Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and United Nations Development Programme, Gender *Dimension of the Guiding Principles on Business and Human Rights,* (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/United Nations Development Programme, tanpa tahun

Suzanne Egan, *The Doctrinal Approach in International Human Rights Scholarship*, dalam Lee McConnell and Rhona Smith, Research Methods in Human Rights, London: Routledge, 2018

Syarif Hidayat, *Urgensi Revitalisasi Tata Kelola Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Indonesia*, Pusat Penelitian Ekonomi – LIPI, Policy Paper 2018

Tapan K. Sarker, *Voluntary Codes of Conduct and Their Implementation in The Australian Mining and Petroleum Industries: Is There A Business Case for CSR?* Asian J Bus Ethics, 2, 2013

Tej Vir Singh, *Introduction,* dalam Tej Vir Singh, (ed.), *Critical Debates in Tourism,* Bristol: Channel View Publications, 2012

Thomas E. Walton, et.al., *Indonesia: Program Pembangunan Pariwisata Program-untuk-Hasil* (PforR - Program-for-Results) P157599, Kajian Sistem Pengamanan Lingkungan dan Sosial, (World Bank Group, draft 21 Juni 2017

Thomas G. Weiss and Ramesh Thakur, *Global Governanceand the UN: An Unfinished Journey,* Bloomington: Indiana University Press, 2010

Tim Coles and C. Michael Hall, (eds.), *International Business and Tourism: Global issues, contemporary interactions,* Oxon: Routledge, 2008

Tim Inkuiri Nasional Komnas HAM, *Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya Di Kawasan Hutan: Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016

Tom Hinch and Richard Butler, *Introduction: Revisiting Common Ground,* dalam Richard Butler and Tom Hinch, (eds.), *Tourism and Indigenous Peoples: Issues and Implications,* Oxford: Elsevier, 2007

Tourism & Transport Forum, *Tourism Infrastructure Policy & Priorities*, Sydney: TTF, tanpa tahun

Tourism Concern dan IHRB, *Frameworks for Change: The Tourism Industry and Human Rights,* 2012

Tourism Concern, *Why the Tourism Industry Needs to Take a Human Rights Approach:* The Business Case, tanpa tahun

Triarchi Ei and Karamanis K., *The Evolution of Alternative Forms of Tourism: A Theoretical Background,* Business & Entrepreneurship Journal, Vol. 6, No. 1, 2017

Vicola Jagers, *Will Transnational Private Regulation Close the Governance Gap?,* dalam Surya Deva And David Bilchitz (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013

William Revill Kerr, *Tourism Public Policy, and The Strategic Management of Failure*, Oxford: Elsevier Ltd, 2003

World Tourism Organization (UNWTO), *International Tourism Highlights: 2019 Edition,* Madrid: UNWTO, 2019

World Tourism Organization, Tourism *for Development Volume I: Key Areas for Action,* Madrid: UNWTO, 2018

World Travel & Tourism Council, Governing *National Tourism Policy*, London: WTTC, 2015

Yesaya Sandang, "Kebijakan Pariwisata Indonesia Dan Isu Hak Asasi Manusia," dalam *Relasi Bisnis Dan Hak Asasi Manusia: Konteks Dan Perspektif Hukum Di Indonesia*, ed. Wahyu Wagiman Adzkar Ahsinin, Heribertus Jaka Triyana, Ratna Juwita, Rehulina Tarigan, Yogyakarta: ELSAM & UGM, 2016, 161–180,

Yogi Zul Fadhli, *et.al., Investasi Subur, Rakyat Digusur: Catatan Akhir Tahun LBH Yogyakarta 2019*, Yogyakarta: LBH Yogyakarta, 2019

PROFIL-PROFIL

PROFIL SUPERVISOR PENELITI

Andi Taletting Langi

Andi Taletting Langi menyelesaikan pendidikan S2 Kajian Stratejik Ketahanan Nasional Program Studi Hak Asasi Manusia, FISIP Universitas Indonesia dan lulus pada tahun 2008, dan pada bulan Agustus 2004 mendapatkan beasiswa dari Pemerintah Norwegia untuk pendidikan *Master of Theory and Practice on Human Rights* di Oslo University, Norway dan lulus pada tahun 2010. Pada tahun 2011, mengambil studi Ilmu Hukum di Universitas Atthahiriyah dan lulus pada tahun 2014. Kemudian, tahun 2020 menyandang gelar Doktor dalam Program Doktor Studi Ilmu Manajemen Sumber Daya Manusia Universitas Negeri Jakarta.Saat ini menduduki posisi sebagai Kepala SubDit Kerja Sama Luar Negeri Direktrat Jenderal Hak asasi Manusia dan sebagai inisiotor implementasi isu bisnis dan hak asasi manusia di Indonesia. Pengalaman seminar/*training*/*workshop*/delegasi RI di dalam maupun di luar negeri diantaranya pelatihan dalam rangka penanganan perdagangan orang di Korea Selatan tahun 2012, Kunjungan Studi dalam rangka persiapan implementasi Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak di Thailand dan Philipina tahun 2013 dan Australia tahun 2015, mengikuti Seminar on Political Leadership di Koln-Jerman, pernah mewakili Pemerintah Indonesia khususnya Kementerian Hukum dan HAM sebagai Narasumber Internasional dalam International Child Rights Conference 2017 di Zanzibar, Tanzania sekaligus sebagai salah satu pencetus Deklarasi Perlindungan Anak se-Afrika. Tahun 2018, diutus sebagai Delegasi RIsekaligus guest speaker dalam 7th Annual forum on Business and Human Rights 2018 di Markas Besar PBB di Jenewa,

Swiss, dan mengikuti *The Capacity Building Programme Sustainable, Inclusive And Climate-Resilient Cities* di Lund, Swedia tahun 2019. Andi dapat dihubungi melalui: tazmaniaat@gmail.com

Wahyu Wagiman

Wahyu Wagiman adalah Direktur Eksekutif ELSAM untuk periode 2016-2021. Dia menyelesaikan gelar sarjana hukum dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta. Selama ini banyak terlibat dalam penanganan kasus berdimensi agraria dan sumberdya alam, khususnya yang melibatkan operasi korporasi di dalamnya, terutama perkebunan. Wahyu tercatat pernah menjadi Koordinator Kuasa Hukum dalam pengujian UU No. 18/2004 tentang Perkebunan. Pemegang sertifikat mediator ini menaruh minat pada topik bisnis dan hak asasi manusia, khususnya yang terkait dengan operasi industri sektor ekstraktif. Alumni dari *full-time Advanced Course in Peace and Conflict Work*, yang diselenggarakan oleh *Academy for Conflict Transformation*, di Jerman, 2015 ini, terlibat aktif di dalam advokasi dan penyiapan Rencana Aksi Nasional (RAN) Bisnis dan HAM untuk Indonesia.Wahyu juga alumni dari International Human Rights Training Programme, yang diselenggarakan oleh Equitas, di Montreal, Canada. Dia juga sempat menjabat sebagai Koordinator Public Interest Lawyer Network (PIL-Net), Indonesia, periode 2010-2012.

PROFIL PENELITI

Adzkar Ahsinin

Adzkar Ahsinin, merampungkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Bandung, dengan skripsi mengenai "Hak Menentukan Nasib Sendiri". Beberapa pelatihan mengenai pemajuan dan perlindungan HAM dan hukum pernah diikuti, seperti Kursus HAM untuk Pengacara (ELSAM), Pengacara Publik Berperspektif Lingkungan (E-Law Indonesia), dan Penelitian Metodologi Socio-Legal (Epistema Institute). Sejak bergabung di ELSAM, Adzkar menjadi peneliti yang menekuni topik-topik Bisnis dan HAM, penyiksaan, dan perlindungan terhadap kelompok rentan. Sebelum bergabung dengan ELSAM, dia bekerja untuk isu perlindungan anak di Yayasan Pemantau

Hak Anak (YPHA). Saat ini Adzkar juga aktif sebagai associate di Perkumpulan Magenta Legal Research and Advocacy, sebuah institusi yang memperjuangkan keadilan bagi perempuan. Tulisan yang pernah dipublikasikan mengangkat isu seputar Utang Ekologis dalam Perspektif HAM bersama (E-Law Indonesia), Globalisasi dalam Perspektif Feminis (debtWatch), Advokasi Anggaran Berspektif Hak Anak (YPHA), dan isu hak asasi manusia lainnya. Adzkar juga telah merampungkan pasca sarjana pada program Magister Ilmu Hukum dengan peminatan Hak Asasi Manusia dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance and Human Rights*), Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Adzkar menulis tesis mengenai "internet dan hak asasi manusia", yang difokuskan pada upaya menciptakan lingkungan digital yang amanbagi anak dengan berdasarkan perspektif relasi bisnis dan hak asasi manusia. Adzkar dapat dihubungi melalui: adzkar@elsam.or.id.

Andi Muttaqien

Andi Muttaqien, salah satu Advokat publik ELSAM. Meraih gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Nasional (UNAS), Jakarta, program kekhususan Hukum Internasional. Sebelum bergabung dengan ELSAM menjadi Pembela Umum di YLBHI (2008-2010). Sejak di ELSAM, Andi banyak terlibat dalam pelayanan hukum bagi korban kriminalisasi perusahaan perkebunan, aktif memantau jalannya berbagai persidangan terkait kasus pelanggaran HAM, advokasi di tingkat nasional maupun internasional, dan melakukan kajian-kajian hukum di bidang perkebunan dan konflik sumber daya alam. Berbagai pendidikan dan pelatihan kepengacaraan pernah diikutinya, diantaranya Kursus HAM untuk Pengacara (ELSAM) pada 2009, serta *The 5th Annual Summer Institute In International Humanitarian Law and Human Rights on "Business and Human Rights"* pada 2011 di Singapura. Saat ini Andi merupakan Deputi Direktur Advokasi ELSAM, dan juga sebagai Koordinator Public Interest Lawyer Network (PILNet). Andi bisa dihubungi melalui surat elektronik: andi@elsam.or.id

Blandina Lintang Setianti

Lintang Setianti lulus dari Fakultas Hukum Universitas Parahyangan Bandung pada tahun 2015. Memiliki minat berkaitan dengan penikmatan

hak asasi manusia di Indonesia khususnya kebebasan ekspresi dan berpendapat, serta kesetaraan gender. Semasa kuliah, dia sering terlibat dalam penelitian gerakan anti-korupsi bersama Indonesian Corruption Watch (ICW) dan kampanye hak asasi manusia untuk anak muda bersama Pamflet. Selain itu dirinya aktif dalam Lembaga Pers Mahasiswa dan pernah menjabat sebagai Pemimpin Umum Media Parahyangan. Di ELSAM dia memfokuskan diri pada isu tata kelola internet dan kebebasan ekspresi, selain juga sebagai Redaktur Pelaksana Buletin Analisis Dokumentasi Hak Asasi Manusia "ASASI". Saat ini dirinya juga aktif mengkampanyekan isu anti kekerasan terhadap perempuan bersama gerakan One Billion Rising Indonesia.

Muhammad Busyrol Fuad

Muhammad Busyrol Fuad, lahir di Kediri, 2 April 1993. Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Islam (S.H.I) di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Malang (UIN Malang) dan gelar Sarjana Hukum (S.H) program dua gelar kesarjanaan (*double degree*) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Setelah itu, dengan riset tesis berjudul "Pemulihan Hak Korban Pelanggaran HAM oleh MNCs di Indonesia", mengantarkan Fuad memperoleh gelar Magister Hukum (M.H) dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Pengacara Publik yang pernah menjadi Pengabdi Bantuan Hukum (PBH) di Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia -Lembaga Bantuan Hukum Surabaya (YLBHI¬-LBH Surabaya) ini telah mengikuti berbagai pelatihan seputar isu HAM ataupun Reformasi Hukum dan Peradilan. Penelitiannya bersama dengan para kolega berkontribusi pada pemajuan isu bisnis dan HAM di Indonesia, diantaranya Perkembangan Bisnis dan HAM di Indonesia: Persepsi Negara, Masyarakat Sipil dan Korporasi (2018), Identifkasi Modalitas dan Hambatan Kepatuhan Pertamina sebagai Aktor Pemajuan Hak Asasi Manusia dan Produk Berkelanjutan (2020), Rencana Aksi Nasional Bisnis dan Hak Asasi Manusia: Pembelajaran Praktik Terbaik Negara-Negara dalam Melindungi Warga Negara dari Dampak Bisnis (2020), dan lain-lain. Saat ini Fuad tercatat sebagai Staf Advokasi Hukum ¬ ELSAM. Fuad dapat dihubungi melalui: fuad@elsam.or.id.

Putri Nidyaningsih

Meraih gelar Sarjana Kehutanan di Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor (IPB). Sebelum bergabung dengan ELSAM, Putri membantu program USAID-LESTARI untuk perlindungan dan pengelolaan Lanskap Cycloops, Papua secara kolaboratif. Putri terlibat dalam kegiatan pendampingan masyarakat, memfasilitasi berbagai dialog multi pihak, serta memfasilitasi kegiatan pengembangan kapasitas bagi pengelola kawasan Cagar Alam Pegunungan Cycloops. Saat ini, ia mendukung kerja-kerja advokasi terkait bisnis dan hak asasi manusia; program kerjasama ELSAM dengan Kamar Dagang dan Industri (Kadin); serta terlibat dalam penelitian Hak Asasi Manusia dalam Sektor Bisnis Pariwisata di Indonesia. Putri dapat dihubungi melalui putri@elsam.or.id.

Sekar Banjaran Aji

Sekar Banjaran Aji menyelesaikan S1 di bidang Hukum Lingkungan di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada 2016. Paska menyelesaikan pendidikannya langsung bergabung sebagai peneliti junior di Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM). Kini Sekar bekerja dalam kerangka advokasi berbasis riset dalam isu bisnis dan hak asasi manusia dan memberikan pelayanan hukum bagi kelompok rentan (perempuan, anak, masyarakat adat serta kelompok marjinal lainnya) yang terdampak kegiatan korporasi. Sekar tertarik dengan studi terkait *judicial activism*, *environmental citizenship* dan ekofeminisme.Sekar dapat dihubungi melalui: sekar@elsam.or.id

Sueb Zakaria

Lahir di Pandeglang 13 Agustus 1984. Saat ini sedang menyelesaikan studi S2 di Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara, Jakarta, sambil mengerjakan tugas rutinnya sebagai Staf Pengembangan Pengetahuan di Lembaga Studi dan Advokasi (ELSAM).

Vita Rachim Yudhani

Vita merupakan lulusan Ilmu Politik dari Fakultas Ilmu Politik dan Ilmu Sosial Universitas Indonesia. Menekuni isu HAM, pembangunan sosial, dan kesetaraan gender sejak di bangku kuliah, Vita beberapa kali terlibat dalam penelitian dengan menjadi Asisten Peneliti, dua di antaranya

dapat dilihat dalam "*The Gendered Everyday Political Economy of Kampung Eviction and Resettlement*" oleh Center for Election and Political Party FISIP UI dan Warwick University (Institusional Link Project, 2016) dan "*Human Trafficking Crime Analysis in Three Provinces in Indonesia: West Java, West Kalimantan, and East Nusa Tenggara*" (Riset Unggulan Universitas Indonesia, 2017).Saat ini, Vita terlibat dalam program advokasi kebijakan terkait bisnis dan HAM, program kerja sama ELSAM dengan Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.Vita dapat dihubungi melalui: vita@elsam.or.id

PROFIL ASISTEN PENELITI

Abdul Halim Sukma Sembiring

Halim telah menyelesaikan studi jurusan ilmu politik di Universitas Sumatera Utara. Telah bergabung dalam Aliansi Gerakan Reforma Agraria Provinsi sejak tahun 2012 dan kini menjadi staf divisi studi dan advokasi Perhimpunan Bantuan Hukum & Advokasi Rakyat Sumatera Utara (Bakumsu).

Masro Delima Silalahi

Perempuan kelahiran Tapanuli Utara, telah menyelasaikan studi S2 Jurusan Sosiologi, FISIP di Universitas Gadjah Mada tahun 2020. Telah bergabung dengan Kelompok Studi dan Pengembabngan Masyarakat (KSPPM) sejak 1999 hingga kini menjagat sebagai Direktur Program. Delima telah aktif mengikuti berbagai pelatihan mengenai isu hak asasi manusia, seperti Diplomacy Training Program for Human Rights Defender yang bekerja sama dengan University of New South Wales (UNSW) Australia, hingga Workshop Feminist Participatory Action Research pada tahun 2019. Dirinya juga kerap aktif menjadi narasumber dan fasilitator seminar untuk isu Pendidikan politik, hukum, lingkungan dan Hak Asasi Manusia, seperti riset tentang Corporate Social Responsibility (CSR) yang difasilitasi oleh Walhi Indonesia dan Rain Forest, Penelitian tentang Dampak Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia bersama dengan INFID dan menjadi anggota tin Riset APWLD untuk Feminist Participatory Action Research (FPAR).

Di tengah aktivitasnya, Delima juga masih aktif berkontribusi dalam penulisan buku dan jurnal terkait isu yang digelutinya yang diterbitkan oleh KSPPM, IDEA Jogjakarta, INFID, Walhi Nasional, INSIST.

Um Reza Rizkia

Namanya adalah Um Reza Rizkia, dia lahir di Bandung, 26 Mei 1993. Banyak orang lebih mengenalnya dengan nama Baptisnya, Gabriel. Seorang manusia yang terlahir sebagai seorang laki-laki namun mengidentifikasikan dirinya sebagai Non-Binary, memiliki ketertarikan dalam memperjuangkan hak-hak dari kelompok minoritas, khususnya minoritas seksual dan minoritas gender. Seorang non-binary berdarah sunda ini sudah bergabung dalam memperjuangkan hak-hak kelompok yang tertindas semenjak tahun 2016. Dia bergabung dalam Rumah Pelangi Indonesia (2016 - Sekarang) sebagai Program Manager, Queer Language Club Semarang (2017 - Sekarang) sebagai Koordinator, dan Organisasi Perubahan Sosial Indonesia (2019 - Sekarang) sebagai Fokal Poin Distrik Kota Semarang dan Community Legal Service. Selain itu, dia menjadi Paralegal Komunitas binaan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Semarang - YLBHI semenjak tahun 2018 sampai sekarang. Hasratnya dalam memperjuangkan hak bagi manusia yang tertindas, membawanya untuk belajar advokasi lebih jauh dengan mengikuti KALABAHU (Karya Latihan Bantuan Hukum) LBH Semarang di tahun 2018. Sampai saat ini Gabriel aktif dalam melakukan advokasi, baik melalui berjejaring maupun penelitian.

Muhammad Ali Mahrus

Seorang kelahiran Tuban, Jawa Timur, yang telah menyelesaikan pendidikan sarjananya di Fakultas Hukum UIN Malang di tahun 2015. Ali Mahrus pernah bergabung dalam Intrans Insitute pada 2015-2017 di Divisi Kajian. Pada tahun 2016, Ali Mahrus melanjutkan pendidikan pascasarjananya di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan menyelesaikannya pada tahun 2018. Sebelum berkolaborasi dengan ELSAM untuk penelitian Bisnis dan HAM di Sektor Pariwisata ini, Ahli Mahrus pernah berkolaborasi dengan Transparency International (TI) Indonesia untuk penelitian perlindungan saksi dan korban pada tahun 2018.

Pifin Heriyanto

Pifin Heriyanto lahir di Mempaya, 14 Maret 1986. Ketua dari Komunitas Gabungan Pecinta Alam Belitong (Gapabel), organisasi yang berperan aktif menjaga kelestarian lingkungan di Belitung. Selain di Gapabel, aktivis yang akrab disapa Tileng ini juga aktif di Komunitas Mahasiswa Pecinta Alam (Mapala) Akademi Manajemen Belitung (ABK). Pifin dapat dihubungi melalui tilenkblue@gmail.com

PROFIL EDITOR

Yesaya Sandang

Yesaya Sandang adalah akademisi di Fakultas Interdisipliner UKSW-Salatiga. Bidang kajiannya antara lain: Kebijakan Pariwisata, Pariwisata dan Hak Asasi Manusia serta Pariwisata dan Air. Terlibat aktif sebagai fasilitator pelatihan dan publikasi di Yayasan Bina Darma, Salatiga dan turut bergiat di Pusat Studi Pembangunan Berkelanjutan UKSW (CSDS). Pernah mengikuti kursus Hak Asasi Manusia (tingkat lanjut) Bisnis dan HAM yang diselenggarakan oleh ELSAM. Saat ini sedang menyelesaikan studi doktoral di University of the West of England dengan topik tanggung jawab bisnis perhotelan terhadap hak atas air yang didanai oleh LPDP (BUDI-LN) dan bekerja sama dengan Forum Pengurangan Resiko Bencana (FPRB) Yogyakarta. Yesaya dapat dihubungi melalui: yesaya.sandang@uksw.edu

PROFIL ELSAM

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (*Institute for Policy Research and Advocacy)*, disingkat ELSAM, adalah organisasi kebijakan berbentuk perkumpulan, yang terdiri sejak Agustus 1993 di Jakarta. Tujuannya turut berpartisipasid alam usaha menunmbuhkembangkan, memajukan, dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak-hak asasi mannusia pada umumnya—sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak ASasi manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sejak awal, semangat perjuangan ELSAM adalah membangun tatanan politik demokratis di Indoensia melalui pemberdayaan masyarakat sipil lewat advokasi dan promosi hak asasi manusia (HAM).

VISI: Terciptanya masyarakat dan negara Indoensia yang demokratis, berkeadilan, dan menghormati hak asasi manusia.

MISI: Sebagai sebuah organisasi non-pemerintah (Ornop) yang memperjuangkan hak asasi manusia, baik hak sipil-politik, maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya secara tak terpisahkan.

KEGIATAN UTAMA: (1) Studi kebijakan dan ukum yang berdampak pada hak asasi manusia; (2) Advokasi hak asasi manusia dalam berbagai bentuknya; (3) Pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; dan (4) Penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia;

PROGRAM KERJA: (1) Pengintegrasian prinsip dan norma hak asasi manusia dalam kebijakan dan hukum negara; (2) Pengintegrasian prinsip dan norma hak asasi manusia dalam kebijakan tentang operasi korporasi yang berhubungan dengan masyarakat lokal; dan (3) Penguatan kapasitas masyarakat sipil dalam memajukan hak asasi manusia.

Alamat:

Jl. Siaga II No.31, Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta Selatan
INDONESIA-12510
Tlep: (+62 21) 797 2662; 7919 2564, Fax: (+62 21) 7919 2519
Surel: office@elsam.or.id, Laman: www.elsam.or.id
Twitter: @elsamnews dan @elsamlibrary
Facebook: www.facebook.com/elsamjkt

Buku ini merupakan hasil penelitian ELSAM yang berfokus mengidentifikasi isu-isu hak asasi manusia yang terkait dengan pengembangan destinasi Bali Baru, khususnya pada destinasi wisata: (1) Danau Toba, Sumatera Utara; (2) Tanjung Kelayang, Bangka Belitung; (3) Candi Borobudur, Jawa Tengah; dan (4) Kawasan Bromo Tengger Semeru, Jawa Timur, pada November – Desember 2019. Hasil penelitian ini dapat mengangkat situasi terkini dari pembangunan destinasi Bali Baru dan pelanggaran hak asasi manusia dan pola pelanggaran hak asasi manusia yang telah terjadi dan potensi terjadi. Adanya kebijakan pariwisata adalah untuk meningkatkan kemajuan bangsa (wilayah atau lokalitas) dan kehidupan warganya. Jadi, perspektif hak asasi manusia dan bisnis dapat menjadi instrumen analisis untuk menguji keberpihakan pemerintah apakah cenderung mengedepankan kalkulasi ekonomi atau melindungi hak asasi manusia, termasuk keadilan ekologis.

Prinsip-Prinsip Panduan PBB mengenai Bisnis dan HAM dapat diletakkan sebagai instrumen yang mendorong untuk mengembangkan pariwisata alternatif dengan memberikan dan mendistribusikan tanggung jawab hak asasi manusia kepada berbagai pemangku kepentingan. Prinsip-Prinsip Panduan PBB mewajibkan bisnis agar mencegah kegiatan mereka mempengaruhi hak asasi manusia, dan memberikan pemulihan jika terjadi penyalahgunaan hak asasi manusia. dan berusaha untuk terlibat secara langsung dan secara transparan dengan mereka yang mungkin terkena dampak, termasuk masyarakat di tujuan, sehingga dampak tertentu dapat dipahami dan diatasi. Tanggung jawab ini merujuk tidak hanya pada tindakan mereka sendiri dan kegagalan untuk bertindak, namun juga dampak langsung terhadap hak asasi manusia sehubungan dengan operasi bisnis, barang dan jasa, termasuk apabila mereka sendiri tidak berkontribusi terhadap dampak ini.

PENGAYOMAN
ELSAM
EMBASSY OF DENMARK
Jakarta
ISBN 978-979-8981-94-4
9 789798 981944