



KAJIAN AKADEMIK
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2009
TENTANG KEPARIWISATAAN

I. PENDAHULUAN

1. Geografis Indonesia sangat strategis, mempunyai keanekaragaman bahasa dan suku bangsa, keadaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, serta peninggalan sejarah, seni, dan budaya merupakan kekayaan yang berharga. Sumber daya dan modal tersebut perlu dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa.
2. Negara Indonesia yang dikenal melalui daya tarik wisata yang beragam telah menarik wisatawan lokal dan mancanegara. Ragam wisata di Indonesia meliputi diantaranya wisata alam, budaya, dan adat istiadat di Bali, wisata bahari yang memperkenalkan keindahan alam bawah laut wilayah kepulauan Indonesia di Wakatobi (Sulawesi Selatan), serta wisata cagar budaya yang kental seperti adat keraton DI Yogyakarta. Namun demikian industri pariwisata masih memerlukan peningkatan fasilitas, juga produk lokal harus dikembangkan lagi untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat misalnya wisata tempat memproduksi barang/kerajinan.
3. Penyelenggaraan kepariwisataan menurut UU Kepariwisata dikembangkan dengan pendekatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan wilayah, bertumpu kepada masyarakat, dan bersifat memberdayakan masyarakat yang mencakupi berbagai aspek, seperti sumber daya manusia, pemasaran, destinasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, keterkaitan lintas sektor, kerja sama antarnegara, pemberdayaan usaha kecil, serta tanggung jawab dalam pemanfaatan sumber kekayaan alam dan budaya. Sehingga dalam pelaksanaannya, pembangunan

kepariwisataan dapat dijadikan sarana untuk menciptakan kesadaran akan identitas negara.

4. Belum komprehensifnya kerangka regulasi dan peraturan pelaksanaan UU Kepariwisata telah mengakibatkan upaya penyelenggaraan kepariwisataan belum berjalan secara efektif baik di tingkat pusat dan daerah. Meskipun UU Kepariwisata secara umum sudah mewadahi dan menjadi sistem penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia, namun masih ada berbagai kebutuhan yang mendesak untuk dilakukan kajian dan analisis perihal undang-undang tersebut.
5. Salah satu fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR RI) berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) *juncto* Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (selanjutnya disebut UU MD3), dan Pasal 4 ayat (1) *juncto* Pasal 5 ayat (3) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan DPR Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Tata Tertib DPR RI) yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
6. Dalam rangka mendukung fungsi pengawasan DPR RI tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI sebagai bagian dari *supporting system* DPR RI, telah melakukan pemantauan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (untuk selanjutnya disebut UU Kepariwisata). Adapun yang menjadi pertimbangan adalah UU Kepariwisata telah berlaku 9 (sembilan) tahun sejak diundangkan, adanya perkembangan pariwisata yang pesat dan UU Kepariwisata merupakan salah satu undang-undang yang masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 yang direncanakan untuk dilakukan perubahan.
7. Metode pemantauan UU Kepariwisata dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris. Hasil pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisata akan dilakukan kajian, analisis, dan evaluasi untuk disampaikan kepada Kepala Badan Keahlian DPR RI yang selanjutnya disampaikan kepada

Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi X DPR RI dan Pimpinan Badan Legislasi sebagai masukan dalam rangka memberikan dukungan keahlian kepada Dewan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan sebagai bahan masukan dalam penyusunan naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU Kepariwisata, serta sebagai bahan untuk penyusunan Program Legislasi Nasional.

8. Pemantauan pelaksanaan UU Kepariwisata dilaksanakan di 4 (empat) provinsi sebagai berikut:
 - a. Daerah Istimewa Yogyakarta: dipilih sebagai lokasi pemantauan karena daerah ini merupakan salah satu dari daerah tujuan wisata.
 - b. Sumatera Barat: dipilih sebagai lokasi pemantauan karena pariwisata di provinsi ini memadukan kekayaan budaya dan keindahan alam.
 - c. Bali: dipilih sebagai lokasi pemantauan karena daerah ini merupakan daerah tujuan wisata utama di Indonesia dan telah menjadi percontohan dalam pengelolaan kepariwisataan sebelum dibentuknya UU Kepariwisata.
 - d. Nusa Tenggara Barat: dipilih sebagai lokasi pemantauan karena daerah ini merupakan salah satu daerah tujuan wisata yang sudah dikenal di dunia selain Bali.

II. HASIL PEMANTAUAN

1. UMUM

- 1) Industri pariwisata di Indonesia telah berkembang dengan pesat. Hal tersebut dibuktikan dengan penghargaan-penghargaan ajang pariwisata dunia yang diraih Indonesia, yaitu sebagai berikut:
 - a) Lombok, Indonesia sebagai *The World's Best Halal Tourism Destination*;
 - b) Lombok, Indonesia sebagai *The World's Best Halal Honeymoon Destination*;
 - c) Sofyan Hotel, Lombok, Indonesia sebagai *The World's Best Family Friendly Hotel*;
 - d) *Culture and Tourism Banyuwangi Regency Office, Finalists of the UNWTO Award in Innovation in Public Policy and Governance*;
 - e) Yayasan Karang Lestari - *Coral Reef Reborn, Finalists of the UNWTO Award for Innovation in Non-Governmental Organizations*; dan

- f) Garuda Indonesia – *Bali Beach Clean-up, Finalists of the UNWTO Award for Innovation in Enterprises.*
- 2) Berkembangnya industri pariwisata di Indonesia menimbulkan dampak positif, namun juga menimbulkan permasalahan yang semakin kompleks. Oleh karena itu, guna menciptakan iklim yang kondusif dalam pembangunan kepariwisataan yang bersifat menyeluruh ditetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (selanjutnya disebut UU Kepariwisata) yang telah mencabut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata sebagai instrumen hukum penyelenggaraan kepariwisataan.
- 3) Dalam kurun waktu sembilan tahun (tahun 2009 sampai dengan tahun 2018) berlakunya UU Kepariwisata, terdapat beberapa undang-undang yang secara substansial berkaitan erat dengan pengaturan dalam kepariwisataan, diantaranya:
- a) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang);
 - b) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU Pengelolaan Wilayah Pesisir);
 - c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (selanjutnya disebut UU Penerbangan);
 - d) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (selanjutnya disebut UU LLAJ);
 - e) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (selanjutnya disebut UU Kawasan Ekonomi Khusus);
 - f) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (selanjutnya disebut UU Cagar Budaya);
 - g) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (selanjutnya disebut UU Keimigrasian);
 - h) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa);
 - i) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah);
 - j) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (selanjutnya disebut UU Penyandang Disabilitas); dan

- k) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (selanjutnya disebut UU Pemajuan Kebudayaan).
- 4) Pengaturan mengenai kepariwisataan di Indonesia, selain diatur dalam UU Kepariwisata dan undang-undang terkait, juga diatur dalam beberapa peraturan lainnya karena memiliki keterkaitan materi muatan. Meskipun materi muatan peraturan lainnya tersebut baik secara khusus maupun tidak secara khusus mengatur tentang kepariwisataan, namun beberapa substansi pengaturannya berkaitan dengan unsur-unsur kebijakan kepariwisataan di Indonesia, yang antara lain adalah sebagai berikut:
- a) Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Tahun 2010– 2025;
 - b) Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata;
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar;
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam;
 - f) Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2014 tentang Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisata;
 - g) Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisata sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 40 Tahun 2017;
 - h) Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2016 Pemberian Penghargaan Kepariwisata;
 - i) Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan;
 - j) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Usaha Pariwisata;
 - k) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata; dan

- 1) Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Bidang Pariwisata Di Badan Koordinasi Penanaman Modal.
- 5) Selama berlakunya UU Kepariwisataan, belum pernah dilakukan uji materiil oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Namun demikian, terdapat sejumlah permasalahan utama dan mendasar yang berkaitan dengan pelaksanaan UU Kepariwisataan ini antara lain terkait sarana dan prasarana, sumber daya manusia, kebijakan skala daerah, penegakan hukum (penerapan sanksi), investasi (penanaman modal, terutama investor asing), pembangunan pariwisata, pengelolaan dan pelestarian lingkungan tempat wisata, ketertiban dan keamanan tempat wisata, kewenangan dan koordinasi antar lembaga terkait pariwisata, minimnya anggaran guna pendanaan kepariwisataan.

2. ASPEK SUBSTANSI

a. ADANYA KETENTUAN YANG HARUS MENYESUAIKAN DENGAN DINAMIKA KEBUTUHAN MASYARAKAT DAN/ATAU PEMANGKU KEPENTINGAN

1) Pasal 4 huruf f UU Kepariwisataan

“Kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip:

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

Pasal 4 huruf f UU Kepariwisataan belum mengakomodir kebutuhan masyarakat perihal diperlukannya sebuah norma yang memberikan perlindungan terhadap implementasi nilai-nilai budaya di sekitar daerah pariwisata yang menyebabkan terjadinya beberapa permasalahan pariwisata berupa tergerusnya nilai-nilai budaya dalam kegiatan pariwisata, sedangkan salah satu tujuan dibentuknya UU Kepariwisataan adalah pemajuan dan perlindungan terhadap kebudayaan.

2) Pasal 7 UU Kepariwisataan

“Pembangunan kepariwisataan meliputi:

- a. destinasi pariwisata;*

- b. pemasaran; dan*
- c. kelembagaan kepariwisataan”.*

Pasal 7 UU Kepariwisata belum mencerminkan asas kemanusiaan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, karena dalam rumusan pasal tersebut, pembangunan kepariwisataan hanya berorientasi pada aspek ekonomi/bisnis tanpa memberikan cerminan aspek-aspek lainnya, salah satunya aspek perlindungan dan penghormatan hak-hak warga negara dalam urusan kepariwisataan sehingga dapat menunjang keberhasilan pembangunan kepariwisataan.

3) Pasal 8 UU Kepariwisata

- “(1) Pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan yang terdiri atas rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota.*
- (2) Pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan jangka panjang nasional”.*

Pasal 8 UU Kepariwisata belum mencerminkan asas bhinneka tunggal ika yang diatur dalam Pasal (1) huruf f UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, karena seharusnya dalam rumusan pasal tersebut, pembangunan kepariwisataan juga harus didasarkan pada aspek kearifan lokal yaitu memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

4) Pasal 30 huruf d UU Kepariwisata

- “Pemerintah kabupaten/kota berwenang melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata”.*

Pasal 30 huruf d UU Kepariwisata menurunkan Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2016 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata sebagai bentuk komitmen Pemerintah untuk mempermudah warga negara Indonesia untuk melaksanakan usaha kepariwisataan, namun ternyata tidak selamanya

membawa dampak positif bagi industri pariwisata dan cenderung membawa kesulitan-kesulitan tertentu, terutama dalam konteks pengawasan dan pengendalian. Variabel perkembangan teknologi informasi yang begitu pesat juga berperan serta dalam menambah kesulitan dalam pengawasan dan pengendalian dari usaha pariwisata yang ada. Jika Pemerintah tidak tanggap dalam menangani fenomena ini tentunya akan tercipta ketidakadilan dan ketidakpastian hukum di kalangan pengusaha penyedia akomodasi karena tentunya para penyedia akomodasi yang tidak terdata oleh pemerintah tidak akan dikenai kewajiban-kewajiban tertentu yang biasa dibebankan. Kondisi seperti ini tentunya akan mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat, dimana korbannya adalah para pelaku usaha yang memiliki Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) dan yang telah memenuhi kewajibannya kepada pemerintah.

5) Pasal 50 ayat (4) UU Kepariwisataan

“Gabungan Industri Pariwisata Indonesia bersifat mandiri dan dalam melakukan kegiatannya bersifat nirlaba”.

Frasa *“kegiatannya bersifat nirlaba”* sebagaimana ketentuan Pasal 50 ayat (4) membatasi ruang gerak pengurus untuk mempertahankan sifat mandiri dari organisasi tersebut. Kemandirian organisasi tentunya hanya dapat dihasilkan melalui kondisi keuangan yang stabil salah satunya dengan mengadakan kegiatan yang mendatangkan laba. Apabila GIPI dilarang melaksanakan kegiatan yang mendatangkan laba dan juga tidak diberi hak untuk mendapatkan bantuan dana dari pemerintah tentunya tujuan dari adanya organisasi ini yaitu dalam hal mendukung pengembangan dunia usaha pariwisata tidak dapat tercapai.

6) Pasal 53 UU Kepariwisataan

- (1) *“Tenaga kerja di bidang kepariwisataan memiliki standar kompetensi.*
- (2) *Standar kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui sertifikasi kompetensi.*
- (3) *Sertifikasi kompetensi dilakukan oleh lembaga sertifikasi profesi yang telah mendapat lisensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Pasal 53 UU Kepariwisata dinilai belum cukup mampu untuk mengarusutamakan tenaga kerja lokal sebagai tenaga kerja di industri kepariwisataan lokal, terutama dalam usaha jasa pramuwisata. Kekhawatiran tersebut dikemukakan oleh GIPI Provinsi Bali sebagai bentuk respon atas Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata. Pasalnya, apabila penentuan apakah seseorang dapat bekerja dalam jasa pramuwisata hanya didasarkan pada standar kompetensi saja, dikhawatirkan tenaga kerja asing akan membanjiri lapangan pekerjaan di usaha jasa pramuwisata tersebut dan warga lokal dapat tersingkir dari kompetisi. Padahal, jika berbicara mengenai penguasaan informasi dan juga lapangan tentunya warga lokal lebih memahaminya karena daerah tersebut merupakan habitat mereka.

Tanpa keberadaan kebijakan yang berupaya untuk mengarusutamakan warga lokal sebagai tenaga kerja di dalam usaha pariwisata, ikhtiar untuk menjadikan pariwisata sebagai katalisator kemajuan ekonomi masyarakat di daerah menjadi jauh panggang dari api. Mengingat tak jarang tenaga kerja asing yang mempunyai kemampuan berbahasa asing yang cukup beragam dan tentunya hal ini menjadi nilai tambah yang bisa saja mengancam warga lokal apabila tidak terdapat proteksi.

b. MULTITAFSIR DALAM KETENTUAN UU KEPARIWISATAAN

1) Pasal 1 angka 1, angka 2, angka 3 dan angka 4 UU Kepariwisata

Pasal 1 angka 1

"Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara".

Pasal 1 angka 2

"Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata".

Pasal 1 angka 3

"Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah".

Pasal 1 angka 4

”Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha”.

Definisi-definisi yang diatur dalam Pasal 1 angka 1, angka 2, angka 3, dan angka 4 UU Kepariwisata pada pokoknya mengatur mengenai definisi atau batasan pengertian dari wisata, wisatawan, pariwisata, dan kepariwisataan harus ditinjau ulang supaya tidak terjadi kerancuan dan potensi tumpang tindih. Hal tersebut berbeda dengan istilah dalam bahasa Inggris yang hanya menggunakan satu istilah saja yaitu *tourism* untuk menggambarkan keempat istilah tersebut. Oleh karena itu pasal-pasal tersebut harus dirumuskan secara jelas agar sesuai dengan asas kejelasan rumusan yang diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2) Pasal 13 ayat (2) UU Kepariwisata

“Kawasan strategis pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian integral dari rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”.

Pasal 13 ayat (2) UU Kepariwisata seringkali sulit dimaknai oleh pemerintah daerah perihal penetapan suatu daerah menjadi DPN atau KSPN karena dalam RIPPARNAS tidak dijelaskan secara rinci mengenai kriteria/batasan dalam proses penentuannya. Sumber kendala dalam implementasi pasal tersebut juga diakibatkan oleh peraturan pelaksanaan yang tidak komprehensif mengatur perihal kriteria/batasan penentuan Destinasi Pariwisata dan Kawasan Strategis Pariwisata.

3) Pasal 13 ayat (4) UU Kepariwisata

“Kawasan pariwisata khusus ditetapkan dengan undang-undang”.

Dalam pelaksanaannya ketentuan pasal ini masih belum jelas dan menciptakan perbedaan penafsiran antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kementerian Pariwisata (Kemenpar) saat ini pun tidak menetapkan kaparsus. Terdapat kesulitan menetapkan kaparsus karena posisi kepariwisataan yang hanya urusan pemerintahan pilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU Pemerintah Daerah).

4) Pasal 14 huruf k UU Kepariwisataan

“Usaha pariwisata meliputi, antara lain jasa pramuwisata”.

Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud sebagai usaha jasa pramuwisata adalah usaha yang menyediakan dan/atau mengoordinasikan tenaga pemandu wisata untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dan/atau kebutuhan biro perjalanan. Dalam perkembangannya terdapat Peraturan Menteri Pariwisata No. 13 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Jasa Pramuwisata (selanjutnya disebut Permenpar Standar Usaha Jasa Pramuwisata) merupakan ketentuan yang dianggap salah kaprah dikarenakan Permenpar Standar Usaha Jasa Pramuwisata ini memberikan peluang setiap badan hukum/non badan hukum dan/atau setiap orang untuk memperjualbelikan pramuwisata (usaha jasa pramuwisata adalah produknya). Pramuwisata adalah sebuah profesi namun, dengan adanya Permenpar Standar Usaha Jasa Pramuwisata, pramuwisata diartikan sebagai produk. Selain itu, di daerah terdapat perbedaan regulasi mengenai Pramuwisata seperti di NTB dan Bali yang mengatur Pramuwisata menggunakan Peraturan Daerah, sedangkan di beberapa daerah lain menggunakan Peraturan Gubernur.

5) Pasal 60 UU Kepariwisataan

“Pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil diberikan insentif yang diatur dengan Peraturan Presiden”.

Terkait pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat di pulau kecil belum ditetapkan peraturan pelaksanaannya sampai saat ini. Selain itu, ketentuan mengenai “*insentif*” dalam pasal tersebut belum dapat diterjemahkan maksudnya dalam bentuk apa.

c. TUMPANG TINDIH KEWENANGAN STRUKTURAL

1) Pasal 25 UU Kepariwisataan

“Setiap wisatawan berkewajiban:

- a. menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat;*
- b. memelihara dan melestarikan lingkungan;*
- c. turut serta menjaga ketertiban dan keamanan lingkungan; dan*
- d. turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum”.*

Kehadiran wisatawan ini di satu sisi memberi dampak positif bagi warga lokal, tetapi juga tak jarang membawa dampak negatif bagi keberlangsungan nilai yang hidup di masyarakat. Ancaman terhadap keberlangsungan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat setempat ini utamanya dikeluhkan oleh wilayah yang penduduknya mayoritas beragama Islam seperti misalnya di Provinsi Sumatera Barat. Pasal 62 UU Kepariwisata tidak menjelaskan atau tidak memberikan kepastian hukum terkait pengaturan mengenai subjek hukum yang berwenang memberikan sanksi administratif terhadap wisatawan yang melanggar kewajibannya sebagaimana diatur dalam Pasal 25.

2) Pasal 62 dan Pasal 63 UU Kepariwisata

Pasal 62:

- (1) *“Setiap wisatawan yang tidak mematuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikenai sanksi berupa teguran lisan disertai dengan pemberitahuan mengenai hal yang harus dipenuhi.*
- (2) *Apabila wisatawan telah diberi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tidak diindahkannya, wisatawan yang bersangkutan dapat diusir dari lokasi perbuatan dilakukan”.*

Pasal 63:

- (1) *“Setiap pengusaha pariwisata yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dan/atau Pasal 26 dikenai sanksi administratif.*
- (2) *Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:*
 - a. *teguran tertulis;*
 - b. *pembatasan kegiatan usaha; dan*
 - c. *pembekuan sementara kegiatan usaha.*
- (3) *Teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikenakan kepada pengusaha paling banyak 3 (tiga) kali.”*
- (4) *Sanksi pembatasan kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak mematuhi teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (3).*
- (5) *Sanksi pembekuan sementara kegiatan usaha dikenakan kepada pengusaha yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4)”.*

Terkait sanksi administratif, pengaturannya masih menimbulkan beberapa permasalahan, misalnya siapa yang akan melakukan pengawasan dan tidak adanya pengaturan mengenai Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang akan melakukan penyidikan, dikarenakan tidak adanya pengaturan terkait siapa yang berwenang memberikan sanksi dan mekanisme pemberian sanksi tersebut. Oleh karena itu, hal tersebut tidak menutup kemungkinan terjadinya tumpang tindih kewenangan perihal pemberian sanksi administratif.

3. ASPEK KELEMBAGAAN

a. Kelembagaan Kepariwisataan

UU Kepariwisataan mengamanatkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 18 UU Kepariwisataan. Pelaksanaan tugas penyelenggaraan kepariwisataan tersebut harus dilakukan sesuai dengan asas penyelenggaraan kepariwisataan yang diatur dalam Pasal 2 UU Kepariwisataan dan harus sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan kepariwisataan dalam Pasal 5 UU Kepariwisataan, guna mencapai tujuan diselenggarakannya kepariwisataan yang tercantum dalam Pasal 4 UU Kepariwisataan.

Penyelenggaraan urusan kepariwisataan nasional menjadi tanggung jawab pemerintah yang diwakili/dikoordinasikan oleh menteri yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang kepariwisataan, yaitu menteri pariwisata di Kemenpar berdasarkan Pasal 1 Angka 15 UU Kepariwisataan. Pada tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota penyelenggaraan urusan kepariwisataan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh kepala daerah yaitu gubernur, bupati/walikota dengan membentuk Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berkaitan dengan urusan kepariwisataan, yaitu dinas pariwisata sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1979 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan dalam Bidang Kepariwisataan kepada Daerah Tingkat I (selanjutnya disebut PP Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepariwisataan kepada Daerah Tingkat I) yang menyatakan:

“Pada masing-masing Daerah Tingkat I dapat dibentuk Dinas Pariwisata sebagai unsur pelaksana dari Pemerintah Daerah Tingkat I di bidang kepariwisataan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri”.

UU Kepariwisataan juga mengamanatkan organisasi kepariwisataan seperti BPPI, BPPD dan GIPI sebagai lembaga yang berwenang untuk membantu dan sebagai mitra kerja dari pemerintah dan pemerintah daerah, yang dimana organisasi-organisasi kepariwisataan tersebut beranggotakan beberapa asosiasi kepariwisataan, asosiasi profesi dan asosiasi-asosiasi lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan kepariwisataan, bahkan dalam perkembangannya terdapat perusahaan milik negara Indonesia sebagai pengelola pariwisata untuk mengembangkan dan mengoperasikan kompleks pariwisata, seperti Indonesia

Tourism Development Corporation (ITDC) yang terdapat di Nusa Dua, Provinsi Bali dan Mandalika, Provinsi NTB serta PT. Taman Wisata Candi (TWC) Borobudur, Prambanan & Ratu Boko (Persero) di DI Yogyakarta.

b. Pelaksanaan Fungsi Koordinasi antar Pemangku Kepentingan dalam Penyelenggaraan Kepariwisata di Indonesia

1) Koordinasi Lintas Sektor

UU Kepariwisata memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan koordinasi lintas sektor dalam penyelenggaraan kepariwisataan berdasarkan Pasal 28 huruf b UU Kepariwisata. Kewenangan lintas sektor hanyalah dimiliki oleh pemerintah, sedangkan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak diberikan kewenangan tersebut. Hubungan koordinasi lintas sektor yang dilakukan oleh pemerintah, diatur lebih jelas dalam Pasal 33 sampai dengan Pasal 35 UU Kepariwisata. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa koordinasi lintas sektor yang dilakukan pemerintah yaitu dalam urusan kebijakan, program dan kegiatan kepariwisataan. Khusus untuk urusan koordinasi lintas sektor maka berdasarkan Penjelasan Pasal 33 UU Kepariwisata, pihak yang terlibat adalah Bidang Pelayanan Kepabeanan, Bidang Keimigrasian, Bidang Karantina, Bidang Keamanan dan Ketertiban, Bidang Prasarana Umum, Bidang Transportasi Darat, Laut, dan Udara, dan Bidang Promosi Pariwisata.

Sesuai amanat Pasal 35 UU Kepariwisata kemudian diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisata sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisata. Berdasarkan Peraturan Presiden tersebut maka dibentuk Tim Koordinasi Kepariwisata guna memperlancar pelaksanaan koordinasi strategis lintas sektor yang dilakukan oleh pemerintah, yang dimana hubungan kerja Tim Koordinasi Kepariwisata bersifat koordinatif dan konsultatif dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, dan integrasi kebijakan dan program masing-masing kementerian/lembaga dalam penyelenggaraan kepariwisataan.

2) **Penyelenggaraan Pembangunan Kepariwisataan**

Pembangunan kepariwisataan tidak terlepas dari Ripparnas Berdasarkan hasil pemantauan di beberapa daerah, pemerintah dan pemerintah daerah telah melaksanakan penyusunan Ripparnas, hanya saja dalam implementasinya terdapat kendala seperti indikasi pembangunan kepariwisataan yang hanya berdasarkan motif bisnis dan dilaksanakan dengan dominasi nilai-nilai modernisasi tidak memperhatikan nilai budaya atau ciri khas daerah setempat.

3) **Penyelenggaraan Promosi Pariwisata**

Komitmen pemerintah dan pemerintah daerah melakukan promosi pariwisata terlihat dari dibentuknya BPPI dalam Pasal 36 dan BPPD dalam Pasal 43 ayat (1). Namun, beberapa daerah masih belum memiliki BPPD atau bahkan sudah terdapat BPPD namun program kerjanya tidak berjalan efektif. Permasalahan lain, selain pemerintah, pemerintah daerah, BPPI, BPPD dan GIPI, *stakeholder* yang diatur dalam UU Kepariwisataan juga meliputi pengusaha pariwisata. Merujuk Pasal 22 huruf b, maka asosiasi-asosiasi dari pengusaha pariwisata seperti Association of The Indonesia Tours and Travel Agencies (ASITA), Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI) dan Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) dipandang perlu diatur dalam UU Kepariwisataan.

4) **Penyelenggaraan Pelatihan SDM di Bidang Kepariwisataan**

Pasal 52 mengatur “pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan sumber daya manusia pariwisata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dalam ketentuan tersebut tidak terlihat bahwa pelatihan sumber daya manusia di bidang kepariwisataan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah bersifat wajib. Tidak adanya frasa “wajib” bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pelatihan SDM di bidang pariwisata ini berakibat pada kurangnya kualitas SDM di bidang pariwisata di Indonesia.

5) **Pengawasan Penyelenggaraan Kepariwisataan**

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah selama ini belum optimal terlihat dari adanya permasalahan terkait Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP), tenaga kerja asing, masalah standardisasi dan sertifikasi usaha serta masalah sertifikasi kompetensi tenaga kerja dan lain

sebagainya seperti yang terjadi di Bali, beberapa wisatawan asing yang tinggal dalam waktu cukup lama tanpa izin yang kemudian menjadi pemandu wisata (*tour guide*) di beberapa agen wisata yaitu *tour and travel*. Hal serupa juga terjadi di DI Yogyakarta, tenaga kerja asing bekerja sebagai pramusaji di cafe-
cafe restoran. Hal tersebut bertentangan dengan ketentuan dalam UU Kepariwisataannya khususnya pada Pasal 56 mengenai tenaga kerja ahli warga negara asing yang terlebih dahulu harus memperoleh rekomendasi dari organisasi asosiasi pekerja profesional kepariwisataan. Hal ini dapat terjadi karena kurangnya pengawasan yang dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kepariwisataan.

6) Penegakan Hukum Kepariwisataannya

Pasal 62 dan 63 yang mengatur mengenai sanksi administrasi dan ketentuan pidana belum memiliki kejelasan dan ketegasan mengenai siapa yang memiliki kewenangan melakukan penegakan hukum, bagaimana proses penegakan hukumnya, serta bagaimana pengawasan penegakan hukumnya. Penegakan hukum selama ini hanya terbatas pada wisatawan dan pengusaha pariwisata saja sedangkan belum diatur ketentuan sanksi terhadap lembaga dan badan yang juga ikut terlibat dalam urusan kepariwisataannya.

4. ASPEK PENDANAAN

a. Pengaturan tentang Pendanaan Kepariwisataannya

Pasal 57 UU Kepariwisataannya menyebutkan bahwa "*pendanaan pariwisata menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, pengusaha, dan masyarakat*". Ketentuan Pasal 57 harus dikaji kembali, sebab alokasi dana yang berasal dari APBN, APBD atau sumber lain yang sah sangat terbatas jumlahnya. Perlu diciptakan strategi pendanaan model baru misalnya melalui pelibatan masyarakat (*community based investment*). Hal ini penting untuk mendorong minat masyarakat berperan aktif dalam mengelola usaha pariwisata berbasis masyarakat mengingat Pasal 57 juga mengatur bahwa pendanaan pariwisata juga salah satunya bersumber dari masyarakat.

Selanjutnya, Pasal 60 mengamanatkan pemberian insentif bagi pendanaan oleh pengusaha dan/atau masyarakat dalam pembangunan pariwisata di pulau kecil yang diatur dengan Peraturan Presiden. Namun, Peraturan Presiden tersebut belum terbit, oleh karena itu "insentif" yang dimaksudkan dalam pasal tersebut

belum jelas. Kemenpar mengartikan frasa “insentif” terkait dengan kemudahan mendapat berbagai perizinan sedangkan tahun 2013 rezim perizinan tidak ada lagi di Kepariwisata, yang ada hanya TDUP.

b. Pengalokasian Dana Kepariwisata

Pendanaan harus dilakukan dengan skala prioritas dan harus terkontrol serta transparan. Ketentuan Pasal 59 mengenai “*alokasi anggaran untuk kepentingan pelestarian alam dan budaya*” belum dialokasikan dengan baik.

Selain itu, belum jelasnya alokasi dana untuk kepariwisataan akan menjadi masalah pendanaan BPPI. Pada kenyataannya, sampai saat ini pendanaan untuk BPPI masih bergantung pada APBN dan belum bisa berjalan secara mandiri sesuai ketentuan Pasal 36 ayat (2). Dalam Pasal 42 dan 49 dijelaskan bahwa pendanaan bagi BPPD dilakukan dalam bentuk hibah. Ketentuan ini menjadi kendala bagi efektivitas kelembagaan BPPD yang tidak dapat mengakses pendanaannya sesuai yang diatur dalam UU Kepariwisata karena terkendala bentuk subjek hukum dari asosiasi yang menjadi anggota BPPD yang dapat menerimanya. Bahwa anggota BBPD harus berbadan hukum, hal ini bertentangan dalam implementasinya karena keanggotaan BPPD yang diatur terdiri dari asosiasi pengusaha yang belum berbadan hukum.¹ Di beberapa daerah juga memperlakukan pendanaan BPPD dalam bentuk hibah karena dinilai menghambat efektivitas kelembagaan BPPD dalam menjalankan program-program promosi pariwisata. Hal ini dikarenakan hibah yang tidak dapat diberikan secara terus menerus dan tidak dapat mendukung secara penuh tugas dan fungsinya sebagai mitra kerja pemerintah maupun pemerintah daerah. Sehingga diperlukan mekanisme pendanaan yang baru pada BBPD.

Pasal 57 menyebutkan pendanaan pariwisata menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, pengusaha dan masyarakat selanjutnya dalam Pasal 98 UU Cagar Budaya menyatakan “*cagar budaya adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat*”. Berkaitan dengan pendanaan cagar budaya, permasalahan yang timbul adalah pendanaan

¹ Diskusi dengan Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta dan Badan Promosi Pariwisata Kota Padang pada Penghimpunan Data dan Informasi dalam Rangka Pemantauan Pelaksanaan UU Kepariwisata di Yogyakarta dan Sumatera Barat.

pemeliharaan cagar budaya yang menjadi tujuan wisata masih sangat minim alokasi anggarannya khususnya yang ada di daerah.

Permasalahan lain yang juga muncul adalah dana bagi hasil. Contoh di Bali misalnya, karakteristik Bali sebagai destinasi pariwisata yang mendatangkan devisa besar bagi negara (pemerintah pusat), namun Bali tidak memperoleh bagi hasil yang adil dari pemerintah pusat, padahal pemasukan dari Kepariwisata Bali mengalir deras ke negara. Hal ini disebabkan adanya ketentuan dana bagi hasil pada Pasal 289 UU Pemerintahan Daerah, dimana dana bagi hasil bersumber dari 3 sumber yakni pajak, cukai dan sumber daya alam. Sedangkan kepariwisataan tidak termasuk dalam tiga sumber tersebut, sehingga sumber pendapatan kepariwisataan tidak tergolong sebagai dana bagi hasil.

Selanjutnya, Pasal 52 mengamanatkan pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan pelatihan sumber daya manusia pariwisata. Faktanya, pemerintah daerah tidak mengalokasikan anggaran yang cukup untuk pendanaan pelatihan sumber daya manusia.

5. ASPEK SARANA DAN PRASARANA

Sarana dan prasarana dalam UU Kepariwisata berkaitan dengan pembangunan infrastruktur dalam kepariwisataan. Salah satu upaya dalam pengembangan sarana dan prasarana dalam kepariwisataan adalah melalui koordinasi lintas sektor, dimana harus terdapat sinergitas dalam pembangunan sarana dan prasarana di bidang kepariwisataan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 mengenai koordinasi. Berdasarkan ketentuan tersebut, sarana dan prasarana dalam UU Kepariwisata mengindikasikan bahwa sektor pariwisata bukan semata hanya kewajiban Kemenpar, akan tetapi dibutuhkan kerjasama dan koordinasi antara lembaga baik pusat maupun daerah guna pengembangan dan kemajuan destinasi pariwisata di Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisata.

Dalam implementasinya belum semua daerah merasakan dampak dari pembangunan infrastruktur sarana dan prasarana dengan baik. Di Bali misalnya infrastruktur belum sepenuhnya didukung oleh pemerintah. Pembangunan beberapa infrastruktur di Bali seperti jembatan dan jalan masih belum merata. Hal ini menyebabkan ketimpangan, padahal di sisi lain pemerintah terus menargetkan

kenaikan wisatawan setiap tahunnya yaitu di Bali di tahun 2018 diharapkan sebesar 41%, sementara sarana dan prasarana tidak mendukung dan tidak dikembangkan secara optimal.

Salah satu hal yang menghambat pembangunan infrastruktur sarana dan prasarana pariwisata disebabkan ketersediaan dana yang tidak mencukupi dan disisi lain urusan kepariwisataan merupakan urusan pilihan masing-masing daerah.

6. ASPEK BUDAYA HUKUM

a. Pemahaman Masyarakat terhadap UU Kepariwisata

Masih banyaknya pelaku industri pariwisata belum menganggap penting adanya sertifikasi usaha pariwisata. Hal ini karena kurangnya sosialisasi terhadap pelaksanaan sertifikasi usaha serta kurangnya kesadaran pengusaha pariwisata. Selain itu, tidak semua daerah memahami sertifikasi usaha, sejauh ini hanya DKI Jakarta dan Surabaya yang telah mengimplementasikan kewajiban sertifikasi usaha bagi sektor pariwisata.

Permasalahan lainnya adalah minimnya pengetahuan masyarakat terhadap kewajibannya untuk mendaftarkan usahanya terlebih dahulu kepada pemerintah dan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 15. Banyak pelaku usaha yang belum mengerti ketentuan UU Kepariwisata khususnya di bidang perhotelan yang mengakibatkan belum semua daerah memiliki TDUP.

b. Penyelenggaraan Kepariwisata Belum Sesuai dengan Prinsip Kearifan Lokal

Prinsip-prinsip kepariwisataan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 belum sepenuhnya dapat dilaksanakan terutama pada unsur kearifan lokal. Sebagai contoh, dalam kearifan lokal *adat bersandi syara', syara' bersandi kitabullah* yang merupakan kearifan lokal Minangkabau ini belum dapat digali dengan baik.

III. PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian, analisis dan evaluasi terhadap pelaksanaan UU Kepariwisata yang telah dilakukan oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, dapat disimpulkan bahwa:

1. Pelaksanaan UU Kepariwisata masih belum optimal karena terdapat kendala/masalah terkait aspek substansi hukum, kelembagaan sarana dan prasarana, pendanaan dan budaya hukum.

2. Masih terdapat permasalahan dalam lingkup norma dan implementasi substansi. Terdapat permasalahan terkait multitafsir serta permasalahan tumpang tindih kewenangan struktural, sehingga diperlukan adanya pengkajian ulang secara cermat dalam rangka penguatan instrumen hukum kepariwisataan di Indonesia.

B. REKOMENDASI

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian norma terutama pada Pasal 13 ayat (4), Pasal 60, Pasal 62, dan Pasal 63 dan pengkajian ulang terhadap Pasal 4, Pasal 7, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14 huruf k, Pasal 25, dan Pasal 50 ayat (4) untuk menyesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan peraturan perundang-undangan yang telah ada dengan pengaturan terkait kepariwisataan. Dengan demikian, rekomendasi analisis kebijakannya adalah UU Kepariwisata perlu dilakukan perubahan.