

ANALISIS KEBIJAKAN DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN EKOWISATA DI INDONESIA

(The Analysis of Ecotourism Laws and Policies in Indonesia)

R. HENDRIK NASUTION¹⁾, RICKY AVENZORA²⁾ DAN TUTUT SUNARMINTO³⁾

¹⁾Analisis Peraturan Perundang-Undangan, Biro Hukum, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

^{2,3)}Dosen Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata, IPB

Email: hendbook31@gmail.com

Diterima 15 Januari 2018 / Disetujui 15 Maret 2018

ABSTRACT

This study aimed to analyze the chain posture, substantial content and time span of ecotourism laws and policies in Indonesia. The instrument used in this research was closed ended questionnaire, which was then analyzed using One Score One Criteria System. In various criteria, the substantial content of all ecotourism laws and policies in Indonesia showed a score of 5 or a rather good meaning. This non-optimal value can be said to have no clarity of comprehensive and structured objectives so that the dynamics of the substantial content in the law is still partial. Above that, it must be understood that ecotourism should not be interpreted as a journey to the natural in remote area only, but it must be enforced in every space of tourism destinations. Based on the research results on the legislation documents including (Laws, Government Regulations, Presidential Regulations, Presidential Decrees, Ministerial Regulations) it was found that between mandatory rules and implementing regulations were not set within a period of about 2 years accordingly. Therefore, it is necessary for the integration of stakeholders to revise the various ecotourism laws and policies in Indonesia comprehensively, systematically and objectively so that in the dynamics of its implementation can optimize the seven pillars of ecotourism development.

Keywords: analysis, criteria, law and policy

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis postur rantai, isi substansi dan rentang waktu kebijakan dan peraturan perundang-undangan ekowisata di Indonesia. Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah *closed ended questionnaire*, yang kemudian dianalisis menggunakan *One Score One Criteria System*. Dalam berbagai kriteria, isi substansi materi seluruh kebijakan dan peraturan perundang-undangan ekowisata di Indonesia menunjukkan skor 5 atau bermakna agak baik. Nilai yang belum optimal tersebut dapat dikatakan tidak memiliki kejelasan tujuan yang komprehensif dan terstruktur sehingga dinamika substansi yang terkandung dan/atau tertuang dalam Undang-Undang tersebut masih bersifat parsial. Atas hal itu, maka harus dipahami bahwa ekowisata sesungguhnya bukan harus dimaknai sebagai kegiatan perjalanan menuju *natural/ remote area* saja, melainkan harus ditegakan di setiap ruang destinasi pariwisata. Berdasarkan hasil penelusuran terhadap dokumen peraturan perundang-undangan meliputi (UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri) ditemukan bahwa antara peraturan yang mengamankatkan dengan peraturan pelaksanaannya tidak ditetapkan dalam jangka waktu ± 2 tahun sebagaimana mestinya. Atas hal itu, maka diperlukan integrasi paripihak untuk merevisi berbagai peraturan dan kebijakan perundang-undangan ekowisata di Indonesia secara komprehensif, sistematis dan obyektif agar dalam dinamika pelaksanaannya mampu mengoptimasi tujuh pilar pembangunan ekowisata.

Kata kunci: analisis, kriteria, peraturan perundang-undangan dan kebijakan

PENDAHULUAN

United Nation World Tourism Organizations (UNWTO) mengakui bahwa sektor pariwisata adalah sektor unggulan (*tourism is a leading sector*) dan merupakan salah satu kunci penting untuk pembangunan wilayah dan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat. Data UNWTO (2013), menunjukkan bahwa kontribusi sektor pariwisata terhadap GDP dunia sebesar 9%, 1 dari 11 pekerjaan diciptakan oleh sektor pariwisata, kontribusi terhadap nilai ekspor dunia sebesar USD 1,4 triliun atau setara dengan 5% ekspor yang terjadi di dunia.

Kemenpar (2014) dalam laporannya menyampaikan pada Tahun 2008, kepariwisataan Indonesia berkontribusi terhadap PDB sebesar Rp. 153,25 trilyun

atau 3,09% dari total PDB Indonesia. Kemudian pada tahun 2009, kontribusi pariwisata meningkat dari 3,09% menjadi 3,25%. Periode tahun 2010-2014, kontribusi pariwisata antara lain 4% terhadap PDB Nasional (peringkat 4 nasional penghasil devisa setelah minyak dan gas, batubara, kelapa sawit), dengan penyerapan 10,13 juta tenaga kerja, menghasilkan devisa nasional sebesar 10 milyar USD. Hal tersebut karena sektor Pariwisata mampu menarik kunjungan wisatawan mancanegara sebanyak 9,4 juta orang dan menggerakkan 250 juta perjalanan wisatawan nusantara dengan perbelanjaan sebesar 177 triliun rupiah.

Berdasarkan data tersebut, bukan tidak mungkin kepariwisataan di Indonesia menjadi yang terbaik di dunia. Berdasarkan WEF (2009), daya saing pariwisata

Indonesia tercatat pada peringkat ke-81 dari 133 negara. Hal ini karena Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Dengan didukung budaya serta kekayaan alam berupa keanekaragaman yang sangat tinggi baik di tingkat genetik, spesies maupun ekosistem, maka sektor pariwisata di Indonesia menjadi patut untuk diprioritaskan dalam pembangunan.

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025, semua sektor pembangunan di Indonesia harus menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks pariwisata, paradigma pembangunan kepariwisataan telah mengalami evolusi, dari bentuk *mass tourism* menjadi *sustainable tourism*. Berdasarkan Deklarasi Quebec, secara spesifik menyebutkan bahwa ekowisata hakikatnya merupakan bentuk wisata yang mengadopsi prinsip-prinsip pariwisata berkelanjutan. Berdasarkan analisis TIES (2000) pertumbuhan pasar ekowisata berkisar antara 10-30 persen per tahun sedangkan pertumbuhan wisatawan secara keseluruhan hanya 4 persen. Tahun 1998, WTO memperkirakan pertumbuhan ekowisata sekitar 20%. Di kawasan Asia Pasifik sendiri angka pertumbuhan tadi berkisar antara 10-25% pada pertengahan tahun 1990an.

Dalam pengembangan ekowisata nasional, sesungguhnya aspek regulasi dan kebijakan menjadi sangat penting untuk dikaji sebagai dasar orientasi para pihak dalam mengimplementasikan pembangunan pariwisata di berbagai daerah. Kegagalan pengembangan ekowisata terjadi karena terjadinya tumpang tindih pengelolaan, disharmoni kebijakan dan peraturan perundang-undangan dan ego sektoral pada setiap kementerian selaku penanggungjawab pembangunan ekowisata. Dalam pengembangan ekowisata, terdapat empat instansi yang memiliki wewenang dalam pengelolaan dan membuat kebijakan dan perundang-undangan tentang ekowisata. Kementerian tersebut, meliputi: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pariwisata, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Namun demikian, dalam dinamika regulasi kepariwisataan dan ekowisata di Indonesia, dapat dikatakan belum mampu mengedepankan ruang objektivitas ilmu dan penerapan visi yang terarah. Selain itu, adanya indikasi aspek politis dalam perumusan konsep-implementasi pembangunan ekowisata juga menjadi hal penting yang perlu ditelaah secara komprehensif. Easton (1965) dalam Avenzora (2008) menekankan pentingnya dinamika dan proses yang terjadi dalam suatu sistem politik serta lingkup kebijakan yang dihasilkan. Avenzora (2008) memaparkan bahwa hambatan dalam pelaksanaan regulasi untuk menciptakan ekowisata efektif tersebut karena: 1) belum tercipta prakondisi yang diperlukan agar kebijakan tersebut dapat berjalan secara efektif; 2) pengambilan keputusan umumnya belum dirumuskan secara komprehensif, misalnya kurang memperhatikan konsep ekonomi dan institusi sebagai dasar perumusan kebijakan serta melakukan dikotomi antara fakta dan

nilai dalam pengambilan keputusan; 3) masih lemahnya upaya penegakan hukum (*law enforcement*); 4) perumusan substansi kebijakan yang kurang sesuai dengan permasalahan kawasan konservasi yang dihadapi; dan 5) substansi kebijakan yang masih cenderung berupa pengaturan, komando dan kontrol atau petunjuk teknis semata.

Atas berbagai dinamika yang telah dipaparkan, maka menjadi sangat esensial untuk menganalisis kebijakan dan peraturan perundang-undangan terkait ekowisata demi terwujudnya pembangunan kepariwisataan berkelanjutan. Tujuan dalam penelitian ini yaitu: 1) menganalisis postur rantai kebijakan dan peraturan perundang-undangan serta harmonisasi antar peraturan perundang-undangan di bidang ekowisata; 2) melakukan analisis isi substansi materi perundang-undangan ditinjau dari landasan yuridis dalam kaitannya dengan tujuan ekowisata; 3) melakukan analisis rentang waktu ditetapkan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya sehingga pembangunan ekowisata dapat berjalan efektif dan efisien dan analisis isi kebijakan dan peraturan perundang-undangan ekowisata.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan pada bulan November 2016 hingga Juni 2017. Teknik sampling yang digunakan adalah *purposive sampling*, dengan pertimbangan bahwa responden merupakan subyek yang memiliki kapasitas dan relevansi terkait pengembangan ekowisata. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah melalui studi literature berbagai kebijakan dan perundang-undangan ekowisata di Indonesia dan kuesioner tertutup yang diberikan kepada empat institusi (Kementerian Pariwisata, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta Kementerian Kelautan dan Perikanan) dan lingkungan Akademisi (Pakar Pariwisata-Ekowisata) dengan masing-masing institusi adalah 30 orang. Menurut Roscoe (1982), dalam Sugiyono (2010), bila sampel dibagi dalam bentuk kategori, maka jumlah anggota sampel setiap kategori minimal 30 responden, sehingga total responden berjumlah 150 orang.

Penelitian ini menggunakan pendekatan fenomenologi (Altinay & Paraskevas 2008). Instrumen penelitian yang digunakan adalah kuesioner tertutup dengan panduan *Skala Likert* rentang skala 1-7 (modifikasi dari *Skala Likert* 1-5). Dalam proses analisis data terdapat empat komponen yang akan dianalisis yaitu: (1) analisis kelengkapan rantai aturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan kepariwisataan; (2) analisis terhadap konsistensi rantai aturan kebijakan dan peraturan kepariwisataan; (3) analisis rentang waktu penetapan rantai aturan dan kebijakan kepariwisataan; dan (4) analisis persepsi *stakeholders* mengenai efektivitas kebijakan dan peraturan perundang-undangan terkait pengembangan ekowisata.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Analisis Postur Rantai Kebijakan dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Ekowisata

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap ketentuan yang mengatur pembangunan ekowisata, telah ditetapkan undang-undang, yaitu: 1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata; 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistemnya; 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; 4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; dan 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Kepariwisata.

Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010, terdapat amanat ketentuan peraturan perundang-undangan yang harus dibuat oleh Pemerintah dalam jenis dan hirarkinya, yaitu: a) dua Peraturan Pemerintah; b) empat Peraturan Presiden; c) satu Keputusan Menteri; dan d) tiga Peraturan Menteri. Berdasarkan penelusuran dokumen peraturan yang telah ada, Pemerintah telah menetapkan amanat dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 yang terdiri dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Menteri dan Peraturan Menteri.

Dari amanat pengaturan tersebut masih terdapat tiga peraturan perundang-undangan yang sampai saat ini belum ditetapkan, yaitu: dua Peraturan Presiden dan satu Peraturan Menteri. Peraturan Presiden dimaksud merupakan amanat dari Pasal 31 dan Pasal 60, sedangkan Peraturan Menteri tersebut merupakan amanat dari Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Kepariwisata.

b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Hasil identifikasi terkait kelengkapan postur kebijakan dan peraturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, terdapat tujuh Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan. Sedangkan dari amanat undang-undang, terdapat empat Peraturan Pemerintah yang belum ditetapkan. Peraturan Pemerintah yang belum ditetapkan, yaitu terkait perlindungan sistem penyangga kehidupan; cagar biosfer; peran serta rakyat dan penyerahan sebagian urusan dan tugas pembantuan pelaksanaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

c. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Berdasarkan hasil penelitian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, terdapat amanat dibentuk empat Peraturan Pemerintah, enam Peraturan Presiden, sepuluh Peraturan Menteri, dan satu Peraturan

Daerah. Pemerintah telah menetapkan dua Peraturan Pemerintah sebagai amanat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007. Sedangkan masih terdapat lima Peraturan Pemerintah yang diamanatkan belum ditetapkan oleh Pemerintah. Dari empat Peraturan Pemerintah tersebut terdapat satu Peraturan Pemerintah, Pasal yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 jo Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tersebut telah dinyatakan tidak berlaku oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, menyatakan bahwa ketentuan dalam Pasal 16 dan Pasal 50 yang mengatur Pemerintah untuk menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir dinyatakan melanggar UUD 1945 sehingga dinyatakan tidak berlaku.

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang menggantikan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lama No. 32 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pengaturan terkait Pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan. Dalam Pasal 1 angka 15, Undang-Undang No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Untuk urusan kepariwisataan, Undang-Undang No 23 Tahun 2014 menjadikan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan pilihan tersebut dibagi menjadi dua, yaitu: a) wajib; dan b) pilihan. Urusan pemerintahan pilihan ini menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pembagian urusan konkuren tersebut meliputi sub urusan: destinasi wisata, pemasaran pariwisata, pengembangan ekonomi kreatif melalui pemanfaatan dan perlindungan Hak Kekayaan Intelektual dan Pengembangan sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif. Dalam urusan pemerintahan pilihan yang diamanatkan dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014, tidak diamanatkan secara tegas dalam bentuk Peraturan Pemerintah ataupun peraturan pelaksana yang lain. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tidak secara tegas mencabut pelaksana yang melaksanakan penyelenggaraan pariwisata, sehingga dasar pelaksana Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengembangan ekowisata masih memakai Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 33 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengembangan Ekowisata di Daerah.

2. Analisis Isi Substansi Materi Perundang-Undangan Ditinjau dari Landasan Yudiris dalam Kaitannya dengan Tujuan Ekowisata

Secara umum, berbagai regulasi dan kebijakan tentang kepariwisataan masih terdapat disharmoni antar peraturan perundang-undangan, baik tujuan maupun kewenangan dalam pengelolaan pariwisata. Kejelasan tujuan dan ruang lingkup dalam pengaturan perundang-

undangan ekowisata perlu dilakukan secara komprehensif dan terstruktur sehingga dinamika substansi yang terkandung dan/atau tertuang dalam undang-undang tersebut tidak bersifat parsial. Selain itu, harus dipahami bahwa ekowisata sesungguhnya bukan harus dimaknai sebagai kegiatan perjalanan menuju alam liar/*remote area* saja, melainkan harus ditegaskan di setiap ruang atau destinasi pariwisata.

Berdasarkan analisis isi materi muatan peraturan perundang-undangan untuk pengembangan ekowisata masih banyak terjadi disharmonisasi antara UU No 10 Tahun 2009 selaku Undang-Undang yang mengatur kepariwisataan dengan Undang-Undang sektoral yang juga mengatur wisata terbatas (baik wisata hutan, wisata bahari, wisata budaya) serta kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan terkait pengelolaan pariwisata khususnya ekowisata (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).

3. Analisis Rentang Waktu Penetapan Rantai Aturan dan Kebijakan Ekowisata

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap dokumen peraturan perundang-undangan (UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri) ditemukan bahwa antara peraturan yang mengamanatkan dengan peraturan pelaksanaannya ditetapkan jangka waktu ± 2 tahun. Terdapat beberapa jenis peraturan pelaksanaannya yang sampai dengan penelitian dilakukan belum terdapat peraturan pelaksanaannya, sehingga dengan adanya kekosongan dari peraturan pelaksanaannya maka Pemerintah mengeluarkan kebijakan tanpa dasar pelaksanaannya.

4. Analisis Persepsi Stakeholders atas Dinamika Kebijakan dan Peraturan-undangan Pembangunan Ekowisata di Indonesia

Dalam pembangunan pariwisata, kebijakan dan peraturan perundang-undangan ekowisata di Indonesia menjadi sangat penting untuk dikaji dan dianalisis sebagai bentuk kesempurnaan regulasi menuju implementasi pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan. Adapun kebijakan dan peraturan-undangan ekowisata yang dirumuskan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan disajikan pada Tabel 1.

Dalam berbagai kriteria, hasil studi menunjukkan nilai rata-rata yang diperoleh atas berbagai regulasi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan adalah menghasilkan skor 5 (agak baik). Hal ini dapat dimaknai antara lain: 1) rendahnya kinerja institusi Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam menyusun regulasi terkait kepariwisataan karena dasar/ *basic* keilmuan yang diduga kuat tidak pada bidang yang linier; 2) rendahnya integralitas regulasi yang diduga kuat tingginya

kepentingan dan kebutuhan pemerintah untuk meningkatkan PAD melalui redistribusi pajak yang disodorkan melalui berbagai bentuk pengusahaan hutan, khususnya di kawasan hutan produksi; 3) rendahnya kesadaran dan konsistensi pemerintah dalam mengoptimalkan berbagai manfaat hutan sebagaimana mulianya dalam PP No. 6 Tahun 2007 dan PP No. 3 Tahun 2008. Darusman *et al.* (2013) menyatakan tidak dapat dipungkiri bahwa selama ini pemerintah cq. Kementerian Kehutanan telah melaksanakan kewajibannya dalam beberapa aspek, namun kinerja yang dicapai sangat jauh dari kondisi optimal yang dibutuhkan, sedangkan efisiensi dan efektifitasnya pun masih perlu dipertanyakan. Di satu sisi harus dikatakan benar jika negara cq. Pemerintah mempunyai kepentingan untuk memperoleh pendapatan negara melalui berbagai pajak dan redistribusi dari suatu kegiatan pengusahaan hutan, namun demikian kebutuhan akan pengumpulan pendapatan negara melalui pajak dan redistribusi tersebut tentunya tidak lah harus menjadi penghalang bagi terwujudnya suatu pengusahaan hutan yang terintegrasi sesuai dengan sifat dan karakter ekologi suatu hutan yang tak terpisahkan satu sama lain (Darusman *et al.* 2013).

Lebih lanjut, walaupun hampir setengah abad lamanya Kementerian Pariwisata tengah eksis di Indonesia yang disertai dinamika regulasinya, namun berbagai regulasi dan kebijakannya masih dalam dapat dikatakan belum menghasilkan kondisi yang optimal. Sebagai bentuk evaluasi, berbagai kebijakan yang dirumuskan oleh Kementerian Pariwisata disajikan pada Tabel 2.

Secara umum, nilai yang diperoleh atas kebijakan dan peraturan-undangan ekowisata yang disusun oleh Kementerian Pariwisata adalah berada pada ranah agak baik (skor 5). Hal ini mengindikasikan bahwa: 1) belum komprehensifnya pengetahuan seluruh jajaran pemerintahan di Kementerian Pariwisata dalam menyusun berbagai regulasi terkait ekowisata; 2) dapat dikatakan bahwa para pembuat regulasi tentang ekowisata di Kementerian Pariwisata adalah orang yang bukan pada bidang keilmuan murni ekowisata; 3) tingginya egosentrisme para ahli dengan *basic non tourism study* sehingga menimbulkan orientasi pembangunan ekowisata yang bersifat parsial; sebagaimana banyaknya *miss understanding* konsep ekowisata yang selama ini hanya dipandang sebagai bentuk perjalanan wisata ke alam dan/atau *back to nature*; sehingga dalam implementasinya seringkali mengalami hal “pahit” yang cenderung merusak tatanan satu-kesatuan sistem ekologi dan sosial budaya. Muwardi (1998) mensinyalir pada beberapa daerah muncul anggapan bahwa SDM yang ditempatkan di Dinas Pariwisata merupakan pegawai buangan. Avenzora (2008) menyatakan bahwa diduga kuat pola yang sama terjadi pada berbagai institusi yang membawahi sektor pariwisata alam (dan yang terkait) di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan d.h Kementerian

Kehutanan. Namun demikian, lontaran kritis yang diungkapkan oleh Muwardi tersebut bukan lah semata-mata harus elak dan dihindari begitu saja, melainkan harus dijadikan dorongan dan motivasi yang kuat untuk

diarahkan menuju “pembelajaran pahit” sebagaimana pepetah “berakit-rakit dahulu dan bersenang-senang kemudian.”

Tabel 1. Penilaian Kebijakan dan Perundang-undangan Ekowisata yang dirumuskan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Jenis regulasi	No	Rincian Regulasi	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	Rata-rata
Undang-undang	1	UUD 1945	5,4	5,6	5,6	5,7	5,7	5,8	5,8	5,7
	2	UU No. 5 Tahun 1990	5,0	5,1	4,9	5,1	5,1	5,4	5,0	5,1
	3	UU No. 41 Tahun 1999	5,0	4,9	5,1	5,2	5,1	5,2	5,3	5,1
Peraturan Pemerintah	4	PP No. 36 Tahun 2010	5,0	5,1	5,2	5,1	5,0	5,1	5,4	5,1
	5	PP No. 28 Tahun 2011	5,1	5,1	5,0	5,2	5,4	5,1	5,3	5,2
	6	PP No. 6 Tahun 2007	4,9	5,2	5,2	5,2	4,9	5,1	4,9	5,0
	7	PP No. 12 Tahun 2014	4,9	5,0	5,0	5,1	5,1	4,8	5,3	5,0
Peraturan Menteri	8	Permenhut No. P22/Menhut-II/2012	4,9	4,8	4,9	5,0	5,0	5,4	5,2	5,0
	9	Permenhut tentang Pembagian Rayon	5,0	5,2	4,9	5,0	5,1	5,2	5,6	5,1
	10	Permenhut No. P.48/Menhut-II/2010	5,5	5,3	4,9	5,0	5,3	5,4	5,5	5,3
	11	Permenhut No. P.49/Menhut-II/2014	4,6	4,8	4,9	5,1	5,0	5,0	5,2	4,9
	12	Permenhut No. P.85/Menhut-II/2014	5,1	5,1	5,1	5,0	5,1	4,9	5,2	5,1
	13	Permenhut No. P.48/Menhut-II/2014	4,9	4,9	4,9	5,1	5,1	5,3	5,4	5,1
	14	Permenhut No. P.81/Menhut-II/2014	4,7	5,0	5,2	5,1	5,2	5,4	5,4	5,1
	15	PermenLHK No. P.76/Menlhk-Setjen/2015	5,1	4,8	4,9	5,2	5,4	5,4	5,3	5,2
	16	PermenLHK No.35/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016	4,9	4,9	5,1	5,4	5,1	5,4	5,6	5,2
Peraturan Dirjen	17	Perdirjen PHKA No. P.5 Tahun 2015	4,8	5,2	5,1	5,0	5,0	4,9	5,4	5,1
	18	Perdirjen PHKA No. P.6 Tahun 2012	4,9	5,0	4,8	5,1	5,1	5,1	5,2	5,0
	19	Perdirjen PHKA No. P.2 Tahun 2012	5,0	5,1	4,9	5,0	5,1	5,1	5,3	5,1
	20	Perdirjen PHKA No. P.1 Tahun 2012	4,9	5,0	4,8	5,0	5,0	5,0	4,9	5,0
	21	Perdirjen PHKA No. P.1 Tahun 2011	4,8	4,8	5,0	5,1	5,2	5,2	5,2	5,0
	22	Perdirjen PHKA No. P.12 Tahun 2011	5,2	5,0	4,7	4,9	5,1	5,1	5,0	5,0
	23	Perdirjen PHKA No. P.11 Tahun 2011	4,9	4,9	5,0	5,3	5,1	5,1	5,0	5,0
	24	Perdirjen PHKA No. P.11 Tahun 2012	4,7	5,1	4,7	5,1	4,8	5,0	5,0	4,9
	25	Perdirjen PHKA No. P.3 Tahun 2011	5,0	5,1	4,8	4,9	5,4	5,2	5,3	5,1
	26	Perdirjen PHKA No. P.2 Tahun 2011	5,1	5,0	4,8	5,2	5,0	5,3	5,2	5,1
	27	Perdirjen PHKA No. P.11 Tahun 2016	4,8	5,0	5,0	5,2	5,1	5,4	5,4	5,1
	28	Perdirjen PHKA No. P.12 Tahun 2016	4,8	5,1	4,8	4,8	5,1	5,1	4,8	4,9
	29	Perdirjen PHKA No. P.10 Tahun 2016	4,9	5,1	5,0	5,1	5,0	5,2	5,2	5,1
Rata-rata			4,9	5,0	5,0	5,1	5,1	5,2	5,3	5,1

Keterangan:

A) Kriteria: K1 = Komprehensifitas definisi materi hukum; K2 = Komprehensifitas keterlibatan hak dan kewajiban pemangku kepentingan; K3 = Komprehensifitas komponen dan/atau elemen yang diperhitungkan secara obyektif untuk mengetahui eksistensi pencapaian visi dan materi hukum; K4 = Kelogisan dan keharmonisan pemakaian serta penetapan fungsi dan tanggungjawab materi hukum dalam menunjang terselenggaranya sistem kehidupan secara berkelanjutan; K5 = Efisiensi dan efektifitas implementasi aturan tentang materi hukum; K6 = Manfaat sosial, ekonomi, ekologi dan budaya yang bisa didapatkan dari pengaturan atas materi hukum; K7 = Dampak implementasi substansi kebijakan materi hukum.

B) Skala Penilaian: 1 = Sangat buruk, 2 = Buruk, 3 = Agak buruk, 4 = Sedang, 5 = Agak baik, 6 = Baik, 7 = Sangat baik

Tabel 2. Penilaian Kebijakan dan Peraturan-undangan Ekowisata yang dirumuskan oleh Kementerian Pariwisata.

Jenis regulasi	No	Rincian regulasi	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	Rata-rata
Undang-undang	1	UU No. 10 Tahun 2009	5,0	5,1	5,0	5,2	5,5	5,6	5,2	5,2
Peraturan Pemerintah	2	PP No. 50 Tahun 2011	5,0	5,2	5,3	5,1	5,5	5,5	5,3	5,3
	3	PP No. 52 Tahun 2012	5,2	5,1	5,3	5,0	5,0	4,9	5,1	5,1
Peraturan Presiden	4	Perpres No. 6 Tahun 2014	4,7	4,9	5,0	5,3	5,4	5,4	5,3	5,1
	5	Perpres No. 64 Tahun 2014	4,9	5,0	5,2	5,0	4,5	4,9	5,2	5,0
Keputusan Presiden	6	Kepres No. 22 Tahun 2011	5,0	4,7	4,7	5,1	4,9	5,2	4,7	4,9
	7	Permenparekraf Tentang TCPUP	4,8	4,9	5,1	5,0	5,0	5,1	5,0	5,0
Peraturan Menteri	8	Permen Budpar No. PM. 69/HK.001/MKP/2010	5,2	5,0	5,0	5,0	4,8	5,1	5,2	5,0
	9	Permenparekraf Tentang Wajib Sertifikasi Kompetensi	4,8	4,9	4,8	5,2	5,1	5,3	5,0	5,0
	10	Permenpar Tentang Standar Usaha Pariwisata	4,9	4,8	5,1	5,2	5,2	5,1	5,1	5,1
	11	Permenpar No. 1 Tahun 2016	5,0	4,9	4,8	4,8	5,0	5,0	5,2	4,9
Rata-rata			4,9	5,0	5,0	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1

Keterangan:

A) Kriteria: K1 = Komprehensifitas definisi materi hukum; K2 = Komprehensifitas keterlibatan hak dan kewajiban pemangku kepentingan; K3 = Komprehensifitas komponen dan/atau elemen yang diperhitungkan secara obyektif untuk mengetahui eksistensi pencapaian visi dan materi hukum; K4 = Kelogisan dan keharmonisan pemaknaan serta penetapan fungsi dan tanggungjawab materi hukum dalam menunjang terselenggaranya sistem kehidupan secara berkelanjutan; K5 = Efisiensi dan efektifitas implementasi aturan tentang materi hukum; K6 = Manfaat sosial, ekonomi, ekologi dan budaya yang bisa didapatkan dari pengaturan atas materi hukum; K7 = Dampak implementasi substansi kebijakan materi hukum.

B) Skala Penilaian: 1 = Sangat buruk, 2 = Buruk, 3 = Agak buruk, 4 = Sedang, 5 = Agak baik, 6 = Baik, 7 = Sangat baik

Selanjutnya kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam pengembangan ekowisata dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Dalam analisis terkait peraturan perundang-undangan di bidang kelautan dan perikanan, telah ditetapkan UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Kelautan dan UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014. Peraturan perundang-undangan terkait dengan ekowisata laut dan bahari disajikan dalam Tabel 3.

Hasil studi menunjukkan bahwa seluruh regulasi yang disusun oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan terkait ekowisata hanya menghasilkan skor 4 (biasa saja). Nilai yang jauh dari optimal tersebut mengindikasikan: 1) rendahnya motivasi dan *political will* seluruh jajaran Kementerian terkait dalam menyusun segala jenis regulasi tentang ekowisata secara komprehensif; 2) substansi esensial regulasi tentang kepariwisataan-ekowisata laut masih tumpang tindih dengan materi muatan UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Dengan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan, maka diduga kuat akan terjadi tumpang tindih atau tarik

menarik kepentingan dalam pengembangan ekowisata laut atau bahari. Tumpang tindih peraturan perundang-undangan terjadi karena sumber daya manusia di Kementerian Kelautan dan Perikanan belum sepenuhnya memahami bahwa bentuk pembangunan ekowisata adalah bersifat multi disiplin ilmu dan multi sektoral sehingga dalam konsep-implementasinya harus dimuat secara obyektif dan mendetail. Atas hal itu maka perlu dilakukan *integrated based management* dalam menyusun regulasi ekowisata di Indonesia.

Untuk analisis terkait peraturan perundang-undangan di Kementerian Dalam Negeri, maka telah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri dalam pengembangan ekowisata. Peraturan ini dibuat karena ada kebutuhan dalam pengembangan ekowisata di Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini merupakan sebagai acuan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota dalam perumusan kebijakan terkait pengembangan ekowisata di daerah. Rincian berbagai regulasi dan kebijakan tentang kepariwisataan yang disusun oleh Kemendagri dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 3. Penilaian Kebijakan dan Perundang-Undangan Ekowisata yang dirumuskan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Jenis regulasi	No	Rincian regulasi	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	Rata-rata
Undang-undang	1	UU No. 31 Tahun 2004	4,9	4,9	5,3	5,4	4,7	5,0	4,9	5,0
	2	UU No. 27 Tahun 2007	5,0	5,0	5,0	5,2	5,3	5,2	4,9	5,1
Peraturan Pemerintah	3	PP No. 60 Tahun 2007	4,9	4,7	4,7	5,1	5,1	5,4	4,9	5,0
	4	PP No. 62 Tahun 2010	4,7	4,9	5,2	5,3	4,9	5,0	5,1	5,0
Peraturan Menteri	5	PP No. 75 Tahun 2015	4,6	4,9	5,1	4,7	5,0	4,9	4,9	4,9
	6	Permenkelpe No. 34/PERMEN-KP/2014	4,9	4,9	5,3	4,	4,7	4,9	5,4	5,0
	7	Permenkelpe No. PER.20/MEN/2008	4,9	5,1	5,1	5,1	4,8	5,5	5,3	5,1
	8	Permenkelpe No. 12/PERMEN-KP/2012	5,0	4,7	4,9	5,0	5,1	5,1	5,0	5,0
	9	Permenkelpe No. PER.17/MEN/2008	4,8	4,8	4,7	5,0	5,1	5,2	3,9	4,8
	10	Permenkelpe tentang tata cara penerbitan dan pencabutan izin pariwisata perairan	4,7	4,6	3,6	3,8	4,1	3,9	3,9	4,1
	11	Permenkelpe No. PER.8/MEN/2009	3,5	3,5	4,1	4,0	3,8	3,9	3,7	3,8
	12	Permenkelpe No. 12/PERMEN-KP/2013	4,0	3,9	3,7	3,9	3,6	3,9	4,0	3,9
	13	Permenkelpe No. PER.16/MEN/2008	4,0	4,0	3,7	3,9	3,4	3,9	3,9	3,8
	14	Permenkelpe tentang kegiatan konservasi ekosistem	3,7	4,0	3,9	3,6	3,8	4,1	4,1	3,9
	15	Permenkelpe tentang konservasi perairan	3,6	4,0	4,0	3,8	4,1	3,8	3,9	3,9
	16	Permenkelpe No. PER.02/MEN/2009	3,7	3,6	4,0	3,9	3,7	4,0	3,8	3,8
	17	Permenkelpe-rencana pengelolaan dan zonasi kawasan konservasi perairan, pesisir dan pulau-pulau kecil	3,7	3,7	3,8	3,6	3,6	4,0	3,8	3,7
	18	Permenkelpe-tata cara izin pariwisata alam perairan	3,6	3,8	3,7	3,8	3,8	3,6	3,9	3,7
	19	Permenkelpe No. 13/PERMEN-KP/2014	3,7	3,7	3,7	3,5	3,6	3,7	4,2	3,7
Keputusan Dirjen	20	Kep. Dirjen Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil No. Kep.44/KP3K/2012	3,8	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,7
	Rata-rata		4,3	4,3	4,3	4,4	4,3	4,4	4,4	4,3

Keterangan:

A) Kriteria: K1 = Komprehensifitas definisi materi hukum; K2 = Komprehensifitas keterlibatan hak dan kewajiban pemangku kepentingan; K3 = Komprehensifitas komponen dan/atau elemen yang diperhitungkan secara obyektif untuk mengetahui eksistensi pencapaian visi dan materi hukum; K4 = Kelogisan dan keharmonisan pemaknaan serta penetapan fungsi dan tanggungjawab materi hukum dalam menunjang terselenggaranya sistem kehidupan secara berkelanjutan; K5 = Efisiensi dan efektifitas implementasi aturan tentang materi hukum; K6 = Manfaat sosial, ekonomi, ekologi dan budaya yang bisa didapatkan dari pengaturan atas materi hukum; K7 = Dampak implementasi substansi kebijakan materi hukum.

B) Skala Penilaian: 1 = Sangat buruk, 2 = Buruk, 3 = Agak buruk, 4 = Sedang, 5 = Agak baik, 6 = Baik, 7 = Sangat baik

Tabel 4. Penilaian Kebijakan dan Perundang-Undangan Ekowisata yang dirumuskan oleh Kementerian Dalam Negeri

Jenis regulasi	No	Rincian regulasi	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	Rata-rata
Undang-undang	1	UU No. 28 Tahun 2009	4,9	5,1	5,2	5,0	5,0	4,9	5,0	5,0
	2	UU No. 24 Tahun 2014	5,0	4,9	4,9	5,1	5,2	5,3	5,1	5,1
Peraturan Menteri	3	Permendagri No. 33 Tahun 2009	4,8	4,7	5,1	5,1	5,2	5,2	5,1	5,0
	4	Keputusan bersama Kemenpar, Kemenpenbud dan Kemendagri No. 1 Tahun 1999	4,9	5,0	5,0	5,1	4,9	5,2	5,1	5,0
Rata-rata			4,9	4,9	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1	5,0

Keterangan:

A) Kriteria: K1 = Komprehensifitas definisi materi hukum; K2 = Komprehensifitas keterlibatan hak dan kewajiban pemangku kepentingan; K3 = Komprehensifitas komponen dan/atau elemen yang diperhitungkan secara obyektif untuk mengetahui eksistensi pencapaian visi dan materi hukum; K4 = Kelogisan dan keharmonisan pemaknaan serta penetapan fungsi dan tanggungjawab materi hukum dalam menunjang terselenggaranya sistem kehidupan secara berkelanjutan; K5 = Efisiensi dan efektifitas implementasi aturan tentang materi hukum; K6 = Manfaat sosial, ekonomi, ekologi dan budaya yang bisa didapatkan dari pengaturan atas materi hukum; K7 = Dampak implementasi substansi kebijakan materi hukum.

B) Skala Penilaian: 1 = Sangat buruk, 2 = Buruk, 3 = Agak buruk, 4 = Sedang, 5 = Agak baik, 6 = Baik, 7 = Sangat baik

Dalam berbagai kriteria, hasil penelitian menunjukan bahwa nilai rata-rata yang diperoleh atas kebijakan perundang-undangan ekowisata di Kemendagri hanya mampu menghasilkan skor 5 atau bermakna agak baik. Hal ini tersirat makna bahwa: 1) belum optimalnya pemerintah dalam memahami hakikat konsep ekowisata sehingga dalam penyusunan regulasinya terdapat ambiguitas konsep dan makna; 2) adanya kecenderungan pembangunan ekowisata dengan orientasi *political approach*; 3) rendahnya obyektifitas jajaran Kemendagri dalam menyusun tatanan regulasi terkait pembangunan ekowisata di wilayah perairan yang diduga kuat belum menjunjung tinggi substansi keadilan yang hakiki sebagaimana banyaknya intervensi dari berbagai institusi bisnis. Darusman *et al.* (2013) mengingatkan kiranya perlu untuk disadari semua pihak bahwa ada perbedaan yang signifikan antara cara kerja yang dilakukan kelompok praktisi, pemerintah dan kelompok akademisi. Lebih lanjut, secara general dikatakan bahwa proses perencanaan yang dilakukan para akademisi (*wissenschaftliches plannung*) akan mengelaborasi berbagai tujuan melalui proses yang terstruktur, adapun pemerintah punya kecenderungan untuk melakukan perencanaan atas dasar kepentingan politik (*political approach*); sedangkan praktisi cenderung meletakkan prioritas persoalan mereka atas dasar institusi bisnis yang mereka miliki (*leitsbild plannung*).

SIMPULAN

Secara umum, hasil studi menunjukan bahwa kelengkapan postur kebijakan dan peraturan dalam peraturan perundang-undangan ekowisata, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, terdapat tujuh Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan. Dalam amanat undang-undang, sedangkan saat ini amanat peraturan tersebut baru ditetapkan empat Peraturan Pemerintah. Dalam berbagai kriteria, isi substansi materi seluruh kebijakan dan peraturan perundang-undangan ekowisata di Indonesia menunjukan skor 5 atau bermakna agak baik. Nilai yang belum optimal tersebut

dapat dikatakan tidak memiliki kejelasan tujuan yang kompeherensif dan terstruktur sehingga dinamika susbtansi yang terkandung dan/ atau tertuang dalam undang-undang tersebut masih bersifat parsial.

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap dokumen peraturan perundang-undangan meliputi (UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri) ditemukan bahwa antara peraturan yang mengamanatkan dengan peraturan pelaksanaannya tidak ditetapkan dalam jangka waktu ± 2 tahun sebagaimana mestinya atau belum dilakukan perencanaan dalam penyusunan tindak lanjut dalam amanat peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Altinay L, Paraskevas A. 2008. *Planning Research in Hospitality and Tourism*. Burlington (US): Butterworth-Heinemann.
- Avenzora R. 2008. Penilaian potensi objek wisata: aspek dan indikator penilaian. Di dalam: Avenzora R, editor. *Ekoturisme - Teori dan Praktek*. Aceh (ID): BRR NAD-Nias.
- [Bappenas] Badan Perencanaan Pembangun Nasional. 2005. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*. Jakarta (ID): Bappenas
- Darusman D, Avenzora R, Nitibaskara U Tb. 2013. Optimalisasi manfaat hutan produksi melalui ekowisata. Di dalam: Darusman D dan Avenzora, editor. *Pembangunan Ekowisata pada Kawasan Hutan Produksi: Potensi dan Pemikiran*. Bogor (ID): Program Studi Pasca Sarjana Manajemen Ekowisata dan Jasa Lingkungan Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor.
- [Kemenpar] Kementerian Pariwisata . 2014. *Rencana Strategis 2012-2014 Kementerian Pariwisata Republik Indonesia*. Jakarta (ID): Kemenpar
- Muwardi W. 1998. Kualifikasi Sumber Daya Manusia di Sektor Publik. *Prosiding Lokakarya*.

- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Bisnis (Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan R&D)*. Bandung (ID): Alfabeta.
- [TIES] The International Ecotourism Society. 2000. *Ecotourism Statistical Fact Sheet*. Washington (USA): The International Ecotourism Society.
- [WEF] World Economic Forum. 2009. *The Travel and Tourism Competitiveness Report 2009 (Managing in a Time Turbulance)*. Geneva (SWZ): World Economic Forum.
- [WTO] World Tourism Organization. 2013. *Sustainable Tourism for Development Guidebook*. Madrid (Spain). Capitán Haya.