

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Harus diakui bahwa dewasa ini, sektor pariwisata memainkan peran yang sangat besar dalam mendatangkan devisa bagi negara. Setidak-tidaknya dalam dua dekade terakhir, pembangunan di Indonesia bertumpu pada sektor pariwisata. Fakta menunjukkan bahwa kunjungan wisatawan mancanegara terutama dalam kurun waktu tahun 1996-2000 semakin meningkat, sehingga berimplikasi terhadap penerimaan devisa negara. Berdasarkan catatan statistik tahun 1996, devisa negara yang diterima sektor pariwisata sebesar 5.307,69juta dolar AS, tahun 1997 sebesar 5.321,46; tahun 1998 sebesar 4.331,09; tahun 1999 sebesar 4.710,22; dan tahun 2000 sebesar 5.748,80juta dolar AS<sup>1</sup>. Bahkan sejak tahun 2000 hingga kini, sektor pariwisata rata-rata menyumbang 3,3 milyar dolar AS bagi devisa negara<sup>2</sup>.

Di antara berbagai daerah di Indonesia yang memberikan sumbangan bagi devisa negara dari sektor pariwisata, Bali merupakan penyumbang devisa terbesar dari sektor ini<sup>3</sup>. Secara historis, gejala pariwisata sebenarnya sudah dimulai sejak pemerintah Belanda masih berkuasa di Indonesia (1912)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> I Gede Pitana dkk., *Daya Dukung Bali Dalam Pariwisata (Kajian dari Aspek Lingkungan dan Sosial Budaya)*, Universitas Udayana-Bappeda Propinsi Bali, Denpasar, 2000, hal. 3. Pada tahun 1998, terjadi sedikit penurunan kunjungan wisatawan akibat terjadinya bom Bali.

<sup>2</sup><http://digilib.petra.ac.id/viewer.php?page=1&submit.x=0&submit.y=0&qual=high&fname=/jiunkpe/s1/ars4/2003/jiunkpe-ns-s1-2003-22499136-12046-pantai-chapter1.pdf>, diakses pada 19 September 2010 (21.30).

<sup>3</sup> <http://aergot.wordpress.com/2008/03/12/sampai-kapan-bali-sanggup-berdiri-di-atas-satu-kaki/>, diakses pada 19 September 2010 (22.00).

<sup>4</sup> Oka Yoeti, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Penerbit Angkasa, Bandung, hal. 24.

Namun perkembangan kepariwisataan tersebut, masih relatif terbatas hanya pada pulau Jawa. Perkembangan kepariwisataan pada periode tahun berikutnya terus berlangsung di mana ruang gerak Biro Pariwisata Belanda (*Official Tourist Bureau*), yang berdiri di Batavia sejak tahun 1914 mengembangkan sayapnya hingga ke pulau Bali. Biro perjalanan ini menggunakan berbagai pencitraan dalam berupa julukan atau *brandname* dalam brosur-brosurnya seperti: “Mutiar Kepulauan Nusa Tenggara”<sup>5</sup>.

Sejarah juga mencatat bahwa fase eksplorasi dalam pembangunan kepariwisataan Bali semakin digalakkan pada tahun 1920-an, yang ditandai dengan mulai aktifnya perusahaan Belanda KPM (*Koninklijk Paketvaar Maatschappij*). Hal tersebut sejalan dengan perkembangan kepariwisataan di Eropa pada pertengahan abad ke-18, yang sesungguhnya diawali oleh kegiatan pariwisata budaya, yakni adanya kebiasaan di kalangan aristokrat untuk mengunjungi kota-kota dan tempat bersejarah dengan tujuan utama menambah pengetahuan atau pendidikan serta bersenang-senang<sup>6</sup>. Dalam perkembangan selanjutnya pasca kemerdekaan, keindahan Bali menjadi andalan Indonesia untuk memperkenalkan Indonesia ke mata dunia, sekaligus untuk mendatangkan devisa bagi negara.

Apa yang menjadi daya tarik dari pariwisata di Bali? Secara teoritis, daya tarik wisata dan kegiatan pariwisata itu sendiri dapat dikelompokkan dalam beberapa hal, yaitu wisata karya, wisata bahari, wisata remaja, wisata

---

<sup>5</sup> Michel Picard, *Bali: Pariwisata Budaya dan Budaya Pariwisata*, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2006, hal. 8.

<sup>6</sup> <http://islandeaster.com/PARIWISATA-DALAM-HIMPITAN-PSIKOLOGI-BUDAYa.html>, diakses pada 20 September 2010 (19.00).

perkebunan, wisata perbelanjaan, dan wisata budaya<sup>7</sup>. Di antara berbagai jenis wisata di atas, wisata budaya memainkan peran yang sangat sentral di Bali. Mahasiswa PSM (S2) Kajian Pariwisata Universitas Udayana pernah melakukan survei awal di sejumlah kawasan wisata di Bali untuk mengetahui daya tarik wisatawan terhadap sepuluh komponen budaya Bali. Kawasan wisata yang disurvei masing-masing Tanah Lot, Kuta, Nusa Dua, Sanur, Ubud dan Kintamani. Pemilihan kawasan ini sebagai lokasi penelitian dilakukan secara acak dan responden (wisman) yang berhasil diwawancarai 81 orang. Mereka berasal dari 14 negara, termasuk Indonesia<sup>8</sup>.

Berdasarkan jenis kelamin, jumlah responden terdiri atas 36 orang pria (44,4%) dan 45 orang wanita (55,6%). Mereka berumur antara 20 sampai 80 tahun, pendidikannya dari tingkat SMU hingga akademi/perguruan tinggi. Pekerjaan responden sangat bervariasi, ada ibu rumah tangga, mahasiswa, konsultan, guru, ilmuwan, bisnis, artis, petugas kesehatan dan kapten kapal. berasal dari Amerika, Australia, Belanda, Finlandia, Inggris, Irlandia, Jerman, Kanada, Prancis, Swedia, Swis, Bangladesh, Jepang dan Indonesia. Hasil survei menunjukkan bahwa persepsi wisatawan bervariasi terhadap sepuluh komponen budaya Bali yang ditanyakan. Di kawasan Tanah Lot misalnya, sebagian besar responden menyatakan bahwa makanan tradisional dan tradisi masyarakat Bali sangat menarik perhatian. Di kawasan Sanur yang paling

---

<sup>7</sup><http://digilib.petra.ac.id/viewer.php?page=1&submit.x=0&submit.y=0&qual=high&fname=/jiunkpe/s1/ars4/2003/jiunkpe-ns-s1-2003-22499136-12046-pantai-chapter1.pdf>, diakses pada 19 September 2010 (21.30). Dalam tahun-tahun terakhir ini, bermunculan jenis-jenis wisata baru yang sangat diminati yaitu wisata seni, wisata mode, dan wisata budaya.

<sup>8</sup> <http://www.balipost.co.id/balipostcetaK/2004/3/26/pariwisata.html>, diakses pada 20 September 2010 (21.00).

menarik menurut wisatawan adalah tradisi. Di Kintamani diperoleh informasi bahwa tradisi masyarakat Bali paling menarik. Sementara di Kuta dan Nusa Dua, yang paling menarik minat wisatawan adalah tradisi dan makanan lokal. Kendatipun jumlah responden masih sangat terbatas, hasil survei ini memberikan gambaran bahwa tradisi dan cara hidup orang Bali (budaya Bali) tampaknya memiliki daya tarik yang paling tinggi bagi wisatawan. Tambahan lagi, berbagai pencitraan terhadap Bali, seperti *the Island of God*, Pulau Seribu Pura, dan Pulau Dewata, semakin memperkuat ciri budaya masyarakat Bali.

Pentingnya pariwisata Bali (dan daerah-daerah lainnya), berdampak langsung pada strategi perlindungan dan pemberdayaan pariwisata itu sendiri. Dalam kaitan dengan hal tersebut, Undang Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, mengamanatkan bahwa tujuan pembangunan pariwisata adalah: i) mengembangkan dan memperluas diversifikasi produk dan kualitas pariwisata nasional; ii) berbasis pada pemberdayaan masyarakat, kesenian dan sumber daya (pesona) alam lokal dengan memperhatikan kelestarian seni dan budaya tradisional serta kelestarian lingkungan hidup setempat dan; iii) mengembangkan serta memperluas pasar pariwisata terutama pasar luar negeri.

Sebagai langkah maju dari Undang Undang di atas, Pemerintah mengeluarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, yang menggantikan Undang Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata. Secara garis besar, Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata ini mengamanatkan agar sumber daya dan modal kepariwisataan 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. Selain itu, Undang Undang ini mengamankan bahwa bahwa kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional (Konsideran Menimbang Huruf c).

Penyelenggaraan pariwisata yang memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat ini telah ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1979 tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan dalam Bidang Kepariwisata kepada Daerah Tingkat Satu, yang dalam Pasal 3 huruf a menyatakan bahwa urusan pengaturan objek wisata diserahkan kepada Daerah Tingkat Satu. Berkaitan dengan budaya lokal masyarakat Bali sebagai salah satu objek wisata yang sangat digemari wisatawan, Pemerintah Daerah Bali telah menetapkan Peraturan Daerah (Perda) Bali Nomor 3 Tahun 1974 tentang Pariwisata Budaya sebagai acuan pengembangan kepariwisataan di daerah Bali. Perda Bali Nomor 3 Tahun 1974 ini kemudian diperbarui menjadi Perda Bali Nomor 3 tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kepariwisataan

yang dikembangkan di daerah Bali adalah pariwisata budaya yang dijiwai oleh agama Hindu (Konsideran Menimbang Huruf b, Huruf c). Hal lain yang sangat penting dalam Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991 ini ialah bahwa pengembangan pariwisata budaya di Bali bertujuan mencegah dan meniadakan berbagai dampak negatif terhadap berbagai aspek kehidupan sehingga dapat diwujudkan cita-cita pariwisata untuk Bali dan BUKAN Bali untuk pariwisata. Dengan demikian kegiatan pariwisata diharapkan dapat berjalan secara selaras, serasi dan harmonis dengan kebudayaan setempat dan berakar pada nilai-nilai luhur agama Hindu.

Lebih lanjut Pasal 2 Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991 menetapkan bahwa penyelenggaraan pariwisata budaya (di Bali) dilaksanakan berdasarkan asas manfaat usaha bersama dan kekeluargaan, adil dan merata, percaya pada diri sendiri dan perikehidupan keseimbangan, keserasian serta keselarasan yang berpedoman pada falsafah Tri Hita Karana. Falsafah Tri Hita Karana adalah falsafah hidup budaya yang dijiwai oleh agama Hindu yang berhubungan dengan pemanfaatan ruang yang memberi pedoman tentang hubungan manusia dengan Tuhan/Sang Hyang Widhi Wasa, hubungan manusia dengan manusia, dan hubungan manusia dengan alamnya (Penjelasan Pasal Pasal 2 Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991). Hal ini mengandung arti bahwa pembangunan pariwisata Bali harus tetap mengindahkan dan menghargai keberadaan unsur-unsur budaya lokal, yang dalam hal ini berkaitan dengan kesucian budaya lokal tersebut (berdasarkan agama Hindu).

Penjelasan di atas sesuai dengan Huruf f Pasal 3 Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991, yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pariwisata budaya (di Bali) bertujuan untuk mempertahankan norma-norma dan nilai-nilai kebudayaan agama. Oleh karena itu, pembangunan objek dan daya tarik wisata dilakukan dengan memperhatikan nilai-nilai agama, adat-istiadat, serta pandangan dan nilai hidup dalam masyarakat (Pasal 5 Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991).

Apa yang ditetapkan dalam berbagai peraturan di atas, mulai dari Undang-Undang tentang Kepariwisata sampai pada Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991, ternyata berlawanan dengan apa yang terjadi secara faktual. Menurut pengamatan Penulis secara langsung, beberapa tarian sakral yang dipakai di Pura, seringkali digunakan sebagai penyambut wisatawan asing. Upacara keagamaan lainnya yang sangat sakral yaitu Melasti (upacara pembersihan diri di pantai sebelum hari raya Nyepi dalam bentuk iring-iringan menuju pantai banyak juga disaksikan oleh wisatawan asing dalam busana renang. Selain itu, arsitektur agama yang harusnya ada di Pura, berubah mejadi arsitektur *lobby* hotel berbintang. Dengan kata lain, kekhawatiran terhadap adanya profanisasi atau desakralisasi terhadap budaya lokal kini akhirnya terjadi.

Hal yang mirip juga terjadi dalam hal kriya religius atau seni perpatungan. Oleh karena pariwisata (kesenangan para wisatawan terhadap patung dewa-dewi di Bali), orang-orang Bali menjual para dewa-dewi yang divisualisasikan dengan patung sekaligus menjual senjata para dewi-dewi itu. Visualisasinya tidak jauh-jauh dari patung, namun wujudnya bukan “orang”

dan lebih menyerupai sesuatu ornamen<sup>9</sup>. Tentu saja orang Bali yang lebih “menghormati” keberadaan patung dewa-dewi itu masih menempatkannya secara “pas”, misalnya, di tempat yang bersih dan dianggap baik. Namun, bagaimana dengan mereka yang memasangnya dengan alasan hanya untuk pemanis ruangan, bukan demi patung yang disucikan? Seperti patung Brahma diletakan di barat halaman, patung Wisnu di taruh di timur pekarangan. Ini sudah menyalahi konsep keberadaan dewa-dewa itu. Berdasarkan beberapa hal di atas, kita dapat mengatakan bahwa budaya Bali kini mengalami pemerosotan makna; atau pariwisata Bali bukan untuk Bali, melainkan Bali untuk kesenangan pariwisata.

Pemerosotan makna budaya di atas terjadi hampir di setiap pelosok wilayah Bali, terutama di wilayah-wilayah yang ramai dikunjungi wisatawan, misalnya Kabupaten Badung. Kabupaten Badung memiliki lebih dari 30 objek dan daya tarik wisata yang tersebar dari wilayah Badung Utara hingga Badung Selatan. Wilayah Badung mencakup juga Kuta dan Nusa Dua yang merupakan objek wisata yang sangat terkenal. Guna mendukung perkembangan pariwisata, di wilayah ini telah didirikan 90 hotel berbintang, 322 hotel melati, 114 pondok wisata, 125 restoran, 430 rumah makan, dan 294 bar<sup>10</sup>. Tragisnya, pembangunan yang pesat dalam bidang pariwisata tersebut kurang mengindahkan keberadaan budaya lokal masyarakat Badung, dan sangat jauh dari falsafah Tri Hita Karana. Dengan kata lain, wilayah Badung kini telah

---

<sup>9</sup> Bali Post, 19 Januari 2008.

<sup>10</sup> Bali Post online, 19 April 2007.

menjadi wilayah komersial pariwisata, yang kurang mengindahkan lagi keberadaan budaya lokal dan fungsi asli budaya lokal dalam masyarakat. Terhadap fenomena ini, I Gede Pitana mengungkapkan, “gejala komersialisasi, sebagai salah satu dampak pariwisata, telah menyusupi semua aspek kehidupan orang Bali; maka jelaslah bahwa jalinan sosial dan keagamaan Bali yang begitu Kompleks, ketat dan rapi, akhirnya tercerai-berai di bawah pengaruh pariwisata”<sup>11</sup>.

Berdasarkan pemahaman tersebut, maka penelitian ini diberi judul Perlindungan Hukum Budaya Lokal Masyarakat Kabupaten Badung terhadap Pelaksanaan Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana perlindungan hukum budaya lokal masyarakat Kabupaten Badung terhadap Pengembanagan Pariwisata yang di dasarkan pada Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya?
2. Kendala-kendala apa sajakah yang dihadapi dalam usaha perlindungan hukum budaya lokal masyarakat Kabupaten Badung terhadap Pengembangan Pariwisata yang di dasarkan pada Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya?

---

<sup>11</sup> I Gede Pitana, *Apresiasi Kritik Terhadap Kepariwisata Bali*, PT. The Works, Denpasar, 2002, hal. 132.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum budaya lokal masyarakat Kabupaten Badung terhadap pelaksanaan Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya;
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam usaha perlindungan hukum budaya lokal masyarakat Kabupaten Badung terhadap pelaksanaan Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini dapat dibagi dalam 2 (dua) hal:

1. Secara objektif penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan secara khusus bagi hukum pariwisata dan perlindungan *traditional knowledge* (budaya lokal), agar profanisasi/desakralisasi budaya lokal dapat ditangani secara serius.
2. Secara subjektif penelitian ini bermanfaat bagi para penentu kebijakan kepariwisataan di Bali, khususnya Kabupaten Badung, agar dapat menekankan lagi prinsip Tri Hita Karana dalam pengembangan pariwisata di Bali; penelitian ini juga dapat menjadi masukan dan kritik bagi para penggiat bisnis pariwisata di Bali, khususnya di Kabupaten Badung, agar

memperhatikan budaya lokal sebagai basis utama pembangunan pariwisata di Bali.

### **E. Batasan Konsep**

1. Perlindungan Hukum: tindakan melindungi atau memberikan pertolongan dalam bidang hukum (KBBI, 1959: 224).
2. Budaya Lokal: warisan budaya yang merupakan hasil budaya fisik (*tangible*) dan nilai budaya (*intangible*) dari masa lalu yang meliputi tradisi, cerita rakyat dan legenda, bahasa ibu, sejarah lisan, kreativitas (tari, lagu, drama pertunjukan), kemampuan beradaptasi dan keunikan masyarakat setempat, yang menjadi milik penduduk asli (*inlander*) setempat.
3. Tradisi: pengetahuan, kebiasaan, dan sebagainya yang ditransmisikan antargenerasi, yang melibatkan nilai kesucian dari masyarakat lokal.
4. Pariwisata Budaya: jenis kepariwisataan yang dalam perkembangan dan pengembangannya menggunakan kebudayaan daerah Bali yang dijiwai oleh agama Hindu yang merupakan bagian dari kebudayaan nasional sebagai potensi dasar yang paling dominan, yang di dalamnya tersirat satu cita-cita akan adanya hubungan timbal balik antara pariwisata dengan kebudayaan, sehingga keduanya meningkat secara serasi, selaras dan seimbang (Pasal 1 Huruf j Perda Bali Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya).

### **F. Metode Penelitian**

#### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian empiris, yaitu penelitian yang didasarkan pada fakta-fakta hukum yang terjadi di lapangan, dan ditujukan

kepada secara langsung kepada para responden untuk memperoleh data-data yang diperlukan yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

## **2. Sumber Data**

- a. Data Primer berupa hasil wawancara terhadap para responden yaitu beberapa dari warga masyarakat di Kabupaten Badung , di utamakan yang berada di sekitar daerah yang te[r]indikasi terkena desakralisasi budaya lokal
- b. Data Sekunder
  - 1) Bahan Hukum Primer: Undang Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1979 tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan dalam Bidang Kepariwisatan kepada Daerah Tingkat Satu, Perda Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya.
  - 2) Bahan Hukum Sekunder: berupa pendapat para pakar hukum yang diperoleh dari berbagai literatur hukum (buku, artikel, hasil penelitian).
  - 3) Bahan Hukum Tersier: berupa kamus-kamus.

## **3. Metode Pengumpulan Data**

- a. Wawancara: mengadakan Tanya-jawab langsung kepada responden dan nara sumber tentang tema yang diteliti.
- b. Studi Pustaka: mempelajari dan memahami buku-buku dan literatur-literatur yang mengkaji permasalahan yang diteliti, kemudian mendeskripsikan, mensistematisasikan, menganalisis, mengintepretasi dan menilai peraturan

perundang-undangan dengan menggunakan penalaran hukum yang berhubungan fakta hukum yang terjadi dalam masyarakat.

#### **4. Nara Sumber:**

- a. Kepala Dinas pariwisata Kabupaten Badung I Made Sukadana
- b. Kepala Adat Kabupaten Badung I wayan Wita

#### **5. Responden**

Yang menjadi responden dalam penelitian ini ialah masyarakat adat Kabupaten Badung dan beberapa wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Badung (dilampirkan dalam penelitian ini).

#### **6. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di beberapa wilayah/objek wisata di Kabupaten Badung.

#### **7. Populasi dan Sampel**

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini ialah seluruh masyarakat adat Kabupaten Badung. Yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah masyarakat yang ada di beberapa objek wisata budaya di Kabupaten Badung, dengan pembagian berdasarkan pekerjaan, yaitu pegawai, pengelola pariwisata, pelajar/mahasiswa, pelaksana atraksi/pertunjukan wisata budaya. Penelitian ini menggunakan teknik *random sampling* atau pengambilan sampel secara acak.

## **8. Analisis Data**

Semua data yang diperoleh dalam penelitian ini, dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data-data yang dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti; kemudian berdasarkan analisis tersebut ditarik kesimpulan dengan metode berpikir induktif, yaitu cara berpikir yang berangkat dari pengetahuan yang sifatnya khusus kemudian menilai suatu kejadian yang umum.