

# Politik Hukum Pengakuan Partisipasi Desa Adat dalam Pemulihan Kepariwisata Bali

Ni Ketut Sari Adnyani<sup>1\*</sup>, I Wayan Landrawan<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universitas Pendidikan Ganesha, Indonesia

## ARTICLE INFO

### Article history:

Received 30 December 2022

Accepted 23 May 2023

Available online 30 June 2023

### Kata Kunci:

Desa Adat; Pariwisata; Partisipasi; Pemulihan; Bali

### Keywords:

Traditional Village; Tourism; Participation; Recovery, Bali

## ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis problematik kekaburan norma terkait dalam Pasal 31 Undang-Undang No.10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata yang berimplikasi terhadap problematik sosiologis penyelenggaraan kepariwisataan Budaya Bali. Berdasarkan isu hukum di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali; dan Model ideal kebijakan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali. Jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan futuristik, selanjutnya bahan hukum yang digunakan ditelusuri dengan teknik snowball dan sistem kartu serta dianalisis dengan teori partisipasi. Hasil analisis ditemukan jawaban atas permasalahan yang diteliti, sebagai berikut. Pengaturan pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali ditempatkan pada pemahaman bahwa ada pengakuan partisipasi desa adat karena adanya pengaturan dilihat dari norma positif dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan

pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali berorientasi pada terwujudnya keadilan dan kesejahteraan bagi desa adat. Model ideal pengaturan partisipasi desa adat sebagai konkretisasi politik hukum dalam pemulihan kepariwisataan yang dapat diajukan sebagai *novelty*, yaitu mengadopsi model partisipasi *partnership* (kemitraan) yang dijiwai oleh nilai-nilai agama Hindu dalam hal ini *Tri Hita Karana* (tiga penyebab kebahagiaan).

## ABSTRACT

*This study analyzes the problem of the ambiguity of norms related to Article 31 of Law No. 10 of 2009 concerning Tourism which has implications for sociological problems in the implementation of Balinese cultural tourism. Based on the legal issues above, this study aims to examine the participation of traditional villages in the restoration of Balinese tourism and the ideal model of the traditional village participation policy in restoring tourism in Bali. This type of normative legal research uses a statutory and futuristic approach. The legal materials are traced using snowball techniques and the card system and analyzed with participation theory. The results of the analysis found answers to the problems studied, as follows. The regulation of the recognition of the participation of traditional villages in tourism restoration in the Province of Bali is placed on the understanding that there is recognition of the participation of traditional villages because of the regulation seen from positive norms in the legislation. The arrangement for recognizing the participation of traditional villages in the restoration of tourism in the Province of Bali is oriented toward realizing justice and welfare for traditional villages. Moreover, the ideal model for regulating traditional village participation as a concretization of legal politics in tourism restoration that can be proposed as a novelty is to adopt a partnership (partnership) model of participation inspired by Hindu religious values, in this case, Tri Hita Karana (three causes of happiness).*

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2023 by Author. Published by Universitas Pendidikan Ganesha.



\* Corresponding author.

E-mail addresses: [sari.adnyani@undiksha.ac.id](mailto:sari.adnyani@undiksha.ac.id)

## 1. Pendahuluan

Asas pengakuan juga menyiratkan bahwa hak desa adat adalah hak asli yang melekat pada keberadaan desa adat. Hal ini dijamin dengan pengakuan *de jure* berdasarkan konstruksi yuridis yang dibangun oleh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menyangkut pengakuan desa adat ditempatkan pada Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Selaras dengan hal tersebut, politik hukum pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan disinergikan dengan standar penyelenggaraan kepariwisataan budaya Bali yang dapat memenuhi nilai dasar keadilan, kemanfaatan dan kepastian yang berorientasi hukum dan masyarakat.

Orientasi hukum dan masyarakat berkaitan dengan partisipasi yang merupakan salah satu komponen penting dalam pembangunan, terutama dalam pemulihan kepariwisataan Bali. Partisipasi desa adat juga menjadi faktor penting bagi keberlanjutan ekologi, sosial-budaya, dan ekonomi dalam ekowisata desa adat. Partisipasi desa adat dalam pembangunan kepariwisataan yang pada intinya menghendaki keadilan antargenerasi, mencegah ketidakadilan antargenerasi melalui kepariwisataan. Melakukan antisipasi dini terhadap eksploitasi kebudayaan tanpa sepengetahuan desa adat sebagai rumah kebudayaan itu sendiri.

Pembangunan kepariwisataan ini mempunyai arti penting dalam hal peningkatan devisa, pendapatan daerah dan masyarakat, penciptaan lapangan kerja, mendorong kegiatan ekonomi rakyat, dengan demikian sektor kepariwisataan mampu menjadi sektor pimpinan (*leading sector*) dalam pembangunan ekonomi daerah Bali di masa mendatang (Pitana, 2015).

Bertalian dengan pembangunan ekonomi daerah, Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah menegaskan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan pada pembangunan dan demokratisasi di daerah, di mana Pemerintah Pusat memberikan ruang otonomi seluas-luasnya bagi Pemerintah Daerah. Seiring dengan berkembangnya otonomi daerah, dalam beberapa tahun terakhir di setiap daerah di Indonesia mengupayakan berbagai cara untuk menunjukkan diferensiasi dari kota atau kabupatennya di banding dengan kota atau kabupaten di daerah lain terutama di bidang kepariwisataan (Intyaswono, Yulianto dan Mawardi, 2016: 66). Menurut Pefferkorn dalam Chaerani (2011: 2), menyatakan bahwa peningkatan arus kepariwisataan secara langsung dan tidak langsung meningkatkan *gross domestic products* (GDP) dan membuka lapangan kerja. *World Tourism Organization* (WTO) mencatat, sejak tahun 2000, sektor kepariwisataan menambah pendapatan asli daerah secara global sebesar 11,7% dan menciptakan 200 juta lapangan kerja. Tetapi prediksi WTO terkait peningkatan nilai tambah pendapatan dan lapangan kerja belum mencapai target yang diestimasikan, disebabkan terjadinya pandemi telah membawa pengaruh besar terhadap penurunan drastis kunjungan wisatawan domestik maupun mancanegara ke Indonesia pada umumnya dan ke Bali pada khususnya yang berimplikasi pada penurunan pendapatan dan lapangan kerja.

Berdasarkan hasil penelusuran kunjungan wisatawan ke Indonesia sebagaimana dilansir oleh BPS (2021), kunjungan wisatawan manca negara pada tahun 2020 sebesar 4,02 juta kunjungan. Dibandingkan dengan jumlah kunjungan tahun 2019, turun dalam rentang 75,03 persen. Spesifik wilayah Bali, data menunjukkan bahwa Bali memiliki kunjungan wisatawan mancanegara pada tahun 2019 berjumlah 6.275.210 orang, sedangkan jumlah kunjungan ini menurun pada tahun 2020 dengan jumlah kunjungan wisatawan hanya mencapai 1.069.473 orang. Kunjungan wisatawan domestik ke Bali pada tahun 2019 tercatat yaitu sebesar 10.545. 039, jumlah kunjungan wisatawan domestik juga sama mengalami penurunan pada tahun 2020 dengan jumlah kunjungan wisatawan 4.569.157 orang (Badan Pusat Statistik Provinsi Bali, 2020). Permasalahan pandemi berdampak sangat mendasar bagi pertumbuhan kepariwisataan di Lovina, Pemuteran dan Banjar yang merupakan destinasi wisata Kabupaten Buleleng. Kepariwisata mengalami degradasi dalam perkembangannya di masa pandemi dipengaruhi oleh diterapkannya kebijakan penguncian wilayah negara atau *lockdown* dan pembatasan aktivitas sosial. Hasil observasi awal di lapangan menunjukkan bahwa terdapat permasalahan sepihnya kunjungan menyebabkan beberapa penginapan di kawasan Lovina, Pemuteran dan Banjar harus memberlakukan sistem piket terhadap karyawan, namun ada juga beberapa *restaurant* dan kafe tutup karena pengunjung tidak ada. Pemerintah melalui Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif telah menyusun agenda percepatan pemulihan kepariwisataan, namun upaya ini kurang ditindaklanjuti di tingkat pelaku kepariwisataan karena forum inisiasi

untuk merangkul pelaku jasa usaha kepariwisataan terbentur kendala terbatasnya jumlah tenaga lapangan yang memberikan sosialisasi. Temuan hasil penelitian Sudiatmaka (2020), pakar Kajian Budaya dari Prodi Ilmu Hukum, FHIS, Undiksha, keraguan pelaku kepariwisataan terhadap kebijakan pemulihan kepariwisataan dapat menghambat program-program penataan kembali kepariwisataan. Minimnya keterlibatan desa adat dalam pembangunan kepariwisataan, dimana dilihat dari faktanya di lapangan pemulihan kepariwisataan baru melibatkan jajaran instansi yaitu antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah melalui Kemenparekraf dan Dinas Pariwisata Kabupaten Buleleng, desa adat baru dilibatkan dalam kegiatan Satgas Gotong Royong Penanganan covid. Menjawab persoalan tersebut, seluruh pihak harus proaktif mendukung kebijakan pemerintah. Desa adat merasa terpanggil untuk berpartisipasi sebagai unsur pendukung pembangunan. Di Provinsi Bali terdapat ±1.493 desa adat.

Selaras dengan partisipasi desa adat dalam pembangunan kepariwisataan di wilayah *wewidangan* atau teritorial desa adat, desa adat tetap berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah, melalui kewenangan desentralisasi dan otonomi daerah, Pemerintah Daerah Provinsi Bali menyikapi permasalahan industri kepariwisataan yang selama ini vakum di tengah pandemi, di mana setiap daerah harus berusaha keras dalam memajukan daerahnya masing-masing tidak terkecuali daerah Kabupaten Buleleng. Kondisi ini menuntut Pemerintah Daerah Provinsi Bali untuk dapat berpikir lebih kreatif dalam setiap pengambilan keputusan atau kebijakan yang bersifat konstruktif, efisien serta dapat mengoptimalkan potensi daerah yang dimiliki agar dapat menciptakan identitas wilayahnya. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bali adalah dengan menawarkan potensi yang dimiliki baik berupa Sumber Daya Alam (SDA), Sumber Daya Manusia (SDM), hingga potensi budaya serta kepariwisataan maupun ekonomi sebagai upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dan secara lebih luas diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Pengembangan kepariwisataan dalam perspektif kemandirian lokal merupakan perwujudan dalam tatanan masyarakat yang dilakukan secara mandiri oleh tatanan itu sendiri guna meningkatkan kualitas tatanan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan nilai-nilai budaya lokal, serta obyek wisata yang ada. Selama ini pengembangan kepariwisataan daerah ditujukan untuk mengembangkan potensi lokal yang bersumber dari alam, sosial budaya ataupun ekonomi guna memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah, sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Palimbunga, 2017). Kondisi sekarang ini menunjukkan pengembangan kepariwisataan menggunakan *community approach* atau *communitybased development*. Berkenaan dengan hal tersebut, masyarakat lokal yaitu partisipasi desa adat yang memiliki kapasitas membangun kepariwisataan budaya Bali berdasarkan substansi Pasal 26 ayat (2) Perda Provinsi Bali No 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali, ditegaskan bahwa desa adat memiliki, dan mengelola langsung fasilitas wisata serta pelayanannya, sehingga masyarakat diharapkan dapat menerima secara langsung keuntungan ekonomi serta tuntutan bagi partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembangunan dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi.

Bersinergi dengan eksistensi desa adat terkait partisipasinya dalam pembangunan kepariwisataan, berdasarkan ketentuan Pasal 386 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi yang artinya semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Merumuskan formulasi kebijakan inovasi mengacu pada prinsip peningkatan efisiensi, perbaikan efektivitas, perbaikan kualitas pelayanan, tidak ada konflik kepentingan, berorientasi kepada kepentingan umum, dilakukan secara terbuka, memenuhi nilai-nilai kepatutan dan dapat dipertanggungjawabkan hasil tidak untuk kepentingan diri sendiri. Keterkaitan antara inovasi mengenai pemulihan kepariwisataan dalam penelitian diusulkan dengan menggunakan inovasi produk-produk lokal yang dinilai unggul dan terbaik di masing-masing Kabupaten Buleleng di Provinsi Bali. Sehingga itu menjadi semacam jaminan kualitas dan mutu terhadap produk. Bahkan, dapat diperluas menjadi jaminan terhadap kualitas pelayanan kepariwisataan. Maka dari itu, partisipasi desa adat dibutuhkan dalam artian ciri khas dari setiap Kabupaten merupakan upaya dalam pengembangan produk unggulan daerah yang merupakan produk, baik berupa barang maupun jasa, salah satunya potensi kepariwisataan

dikembangkan dengan memanfaatkan semua sumber daya yang dimiliki oleh daerah baik sumber daya alam, sumber daya manusia dan budaya lokal, serta mendatangkan pendapatan bagi masyarakat maupun pemerintah yang diharapkan menjadi kekuatan ekonomi bagi daerah dan masyarakat setempat sebagai produk yang potensial memiliki daya saing, daya jual, dan daya dorong menuju pemulihan kepariwisataan Bali sehingga mampu memasuki pasar global. Berdasarkan pemikiran tersebut maka dirumuskan permasalahan adalah Bagaimana pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali? dan upaya apa yang dilakukan untuk mewujudkan politik hukum pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali?

## 2. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif (Heryanto, Emaliawati dan Mulyana, 2021: 66), merujuk pada ketentuan normatif (peraturan perundangan). Penelitian hukum normatif, penelitian ini bermaksud meneliti bahan-bahan hukum yang ada di perpustakaan dalam rangka menjawab masalah yang akan diteliti (Iswari, 2020: 129). Pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, penentuan lokasi dan sampel penelitian ditentukan secara purposive yaitu di wilayah Provinsi Bali. Teknik pengumpulan data dengan cara observasi, wawancara dan studi dokumen. Data sekunder dikumpulkan melalui studi pustaka atau studi literatur serta dokumen yang berkaitan erat dengan politik hukum pengakuan partisipasi desa adat. Selanjutnya data primer dikumpulkan melalui observasi dan dokumentasi terhadap upaya pemulihan kepariwisataan Bali serta wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*). Selanjutnya data primer dan data sekunder yang dikumpulkan kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

## 3. Hasil dan pembahasan

### Pengakuan Partisipasi Desa Adat dalam Pemulihan Kepariwisata Bali

Berkenaan dengan kepariwisataan yang berbasis budaya, pembentukan Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali Peraturan dalam konsideran menimbang huruf b, menegaskan bahwa untuk meningkatkan kualitas, keberlanjutan dan daya saing kepariwisataan budaya Bali diperlukan standar penyelenggaraan kepariwisataan Bali yang berdasarkan *Tri Hita Karana* yang bersumber dari nilai-nilai budaya dan kearifan lokal *Sad Kerthi*. Bersinergi dengan itu, Peraturan Daerah Provinsi No. 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali telah mencabut Perda Provinsi Bali No. 7 Tahun 2007 tentang Usaha Penyediaan Sarana Wisata Tirta, Perda Provinsi Bali No. 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisata Budaya Bali, Perda Provinsi Bali No. 1 Tahun 2010 tentang Usaha Perjalanan Wisata, Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata, keseluruhan Perda yang dicabut karena dinilai sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat dan dinilai kurang mendatangkan kefaefahan bagi masyarakat adat dalam pengelolaan potensi kepariwisataan di wilayah teritorialnya.

Berdasarkan permasalahan beberapa perda Provinsi Bali yang telah dicabut karena dinilai belum mampu menjembatani kebutuhan hukum, berpedoman pada Peraturan Daerah Provinsi Bali No.10 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Provinsi Bali Tahun 2015-2029, sebagai pelaksana ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, konsideran bagian menimbang huruf a Peraturan Daerah Provinsi Bali No.10 Tahun 2015, menegaskan bahwa perlu pengaturan tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan yang merupakan pedoman pembangunan kepariwisataan dalam rangka mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Unsur pengakuan partisipasi masyarakat dapat dilihat jelas dalam frasa pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat.

Selaras dengan hal tersebut, pengakuan partisipasi desa adat justru telah dimuat dengan jelas dalam Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a, menegaskan bahwa memberikan pengakuan

dan penghormatan atas kedudukan dan peran desa adat yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; huruf b, mengaskan bahwa memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa adat dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; dan huruf e, menegaskan mengenai memberdayakan pemerintahan Desa Adat yang profesional, efisien, dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab. Merujuk pada frasa di atas, Pasal 3 ayat (1) huruf a, b dan e mencerminkan pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali.

Sedangkan penelusuran terhadap substansi Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penguatan dan Pemajuan Budaya Bali, dalam Pasal 11, telah diatur secara jelas pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali. Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) menegaskan bahwa penguatan dan pemajuan kebudayaan dilakukan oleh setiap orang, lembaga, kelompok masyarakat, Desa Adat, Pemerintah Desa/Kelurahan, dan Pemerintah Daerah. Jelas terdapat pengakuan partisipasi desa adat dalam Pasal 11 ayat (1) ini. Pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali lebih lanjut dimuat dalam Pasal 11 ayat (2), yang menegaskan bahwa setiap orang dalam melakukan penguatan dan pemajuan kebudayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berorientasi pada penguatan ekosistem penguatan dan pemajuan kebudayaan. Karakteristik dari pembangunan kepariwisataan dapat dipahami telah terejawantahkan dalam penguatan ekosistem penguatan dan pemajuan kebudayaan. Substansi Pasal 11 tentang partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali diperkuat lagi dengan pengaturan lebih lanjut tentang peran aktif masyarakat dalam Pasal 74 Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2020 ini menempatkan masyarakat adat sebagai penyangga kepariwisataan budaya agar terhindar dari komersialisasi dan komodifikasi yang melampaui batas dan hanya menjadikan Bali sebagai objek eksploitasi.

Bersinergi dengan hal tersebut di atas, berdasarkan pendekatan sejarah hukum, terdapat pengakuan peran aktif masyarakat di mana desa adat di Bali sebagai pendukung rumah kebudayaan dari kepariwisataan Bali terakomodasi dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat dirumuskan bahwa: Desa Adat sebagai *Desa Dresta* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat Umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *Khayangan Tiga (Khayangan Desa)* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 06 Tahun 1986 pada prinsipnya mengukuhkan keberadaan desa adat. Bahkan peraturan perundangan-undangan ada pula yang memperhatikan keberadaan desa adat, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan, Pelestarian, dan Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat, dan Lembaga Adat di daerah, juga memperhatikan nilai-nilai luhur warisan budaya bangsa. Pelestarian adat istiadat, kebiasaan, dan lembaga adat berupaya untuk menjaga dan memelihara nilai-nilai budaya masyarakat yang bersangkutan, terutama nilai-nilai etika, moral, dan adab yang merupakan inti adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan dalam masyarakat dan lembaga adat agar keberadaannya tetap terjaga dan berlanjut antar generasi. Esensi sosial budaya sebagai unsur pendukung pemulihan kepariwisataan Bali.

Pengembangan adat istiadat, kebiasaan, dan lembaga adat secara terencana, terpadu dan terarah agar dapat berubah sehingga mampu meningkatkan peranannya dalam pembangunan sesuai dengan perubahan social dan budaya. Selanjutnya, berdasarkan atas Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 tersebut, desa adat sebagai lembaga adat diberdayakan dan dilestarikan serta dikembangkan agar berperan positif dalam pembangunan sehingga berguna bagi masyarakat, nusa dan bangsa. Berlakunya Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 06 Tahun 1986 dan Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 maka desa adat secara formal eksistensinya diakui dan dapat berperan dalam pembangunan.

Menempatkan desa adat sebagai pendukung atau rumah kebudayaan sudah sepantasnya secara tegas diatur tata cara (prosedur) partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali. UUD NRI 1945, Pasal 18B (2) mengakui hak-hak yang dimilikinya dilindungi oleh konstitusi. Diperhatikan ketentuan pasal-pasal dari Perda Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun

2020 tentang Penguatan dalam Bab XIV tentang Partisipasi Aktif Masyarakat, terutama Pasal 74 ayat (1), menegaskan bahwa masyarakat berkewajiban berperan aktif dalam pelaksanaan kegiatan penguatan dan pemajuan kebudayaan. Sepaham dengan itu, Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali dalam Pasal 32 ayat (1), sebagaimana dikemukakan di atas, tidak ada satupun ayat yang secara tegas menyebut secara eksplisit apa bentuk dan tata cara partisipasi desa adat di Bali dalam pemulihan kepariwisataan Bali.

Partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan Bali yang menyangkut peran serta desa adat haruslah jelas guna memberi jaminan atas kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan filosofi *Tri Hita Karana* yang dijabarkan dalam kearifan lokal *Sad Kerthi*, dengan dijiwai ajaran agama Hindu dan nilai-nilai budaya serta kearifan lokal yang hidup di Bali, sangat besar peranannya dalam pembangunan masyarakat, bangsa, dan negara sehingga perlu diayomi, dilindungi, dibina, dikembangkan, dan diberdayakan guna mewujudkan kehidupan *Krama* Bali yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Filosofi *Tri Hita Karana* yang dijabarkan dalam kearifan lokal *Sad Kerthi* melalui partisipasi desa adat dalam pemulihan pariwisata sebagai respon terhadap permasalahan selama ini terjadi, seperti kendala terbatasnya tenaga penyuluh untuk memberikan sosialisasi, minimnya keterlibatan desa adat dan adanya keraguan dari pelaku pariwisata bahwa yang masih memiliki *mindset* pariwisata Bali sulit bangkit. Bentuk inovasi melalui penelitian ini menunjukkan bahwa dengan potensi dan keunggulan di sektor pertanian, kepariwisataan, dan pendidikan di Provinsi Bali dapat dikemas dalam suatu paket wisata budaya dengan partisipasi desa adat di dalamnya.

### **Politik Hukum Pengakuan Partisipasi Desa Adat dalam Pemulihan Kepariwisata Bali**

Dukungan terhadap pemulihan sektor kepariwisataan melalui partisipasi desa adat dengan identitas *City Branding the Spirit of Sobean* sebagai strategi pemasaran kepariwisataan di Provinsi Bali perlu dioptimalkan. Pesatnya perkembangan industri kepariwisataan di Provinsi Bali mampu memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Merujuk pada prinsip pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan, menunjukkan bahwa keberadaan desa adat sebagai aktor pemulihan kepariwisataan diakui baik secara legal formal maupun secara sosiologis. Pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan menempatkan desa adat memperoleh hak dan kewajiban untuk berpartisipasi dalam pemulihan kepariwisataan. Selanjutnya saling percaya dalam kaitannya dengan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan dimaknai bahwa masukan dan aspirasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan berkelanjutan dijamin untuk dijadikan pertimbangan oleh pengambil kebijakan dalam hal ini DPRD dan Pemerintah Daerah. Pengambilan kebijakan DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban dan tanggungjawab untuk merespon dan menanggapi terkait dengan masukan dan aspirasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan.

Masukan dan aspirasi desa adat dijadikan pertimbangan terkait rancangan pemulihan kepariwisataan berkelanjutan melalui tata cara (prosedur) partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan yang jelas dan pasti. Dengan demikian partisipasi desa adat terjamin keadilannya. Berkaitan dengan keadilan, John Rawls dalam teori keadilannya menjelaskan bahwa suatu legislasi dibatasi 2 (dua) prinsip penting, yaitu (1) prinsip kesamaan (*equality*), yang dapat dipahami bahwa setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seiring dengan kebebasan serupa bagi orang lain, dan (2) prinsip perbedaan (*inequality*), yang dapat dipahami bahwa ketidaksamaan sosial dan ekonomis maka harus diatur sedemikian rupa sehingga terpenuhinya (a) secara rasional diharapkan dapat memberi keuntungan bagi setiap orang, dan (b) semua posisi dan jabatan harus terbuka untuk semua orang (Rawls, 1971: 60).

Pemahaman demokrasi dan keadilan John Rawls memberi arah bahwa demokrasi dalam konteks ini adalah menghargai persamaan dan menghargai perbedaan. Menghargai persamaan dan menghargai perbedaan. Menghargai persamaan dapat dipahami bahwa keberadaan desa adat

dalam penyelenggaraan pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali mempunyai karakteristik yang membedakan dengan kelembagaan lainnya.

Partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali berdasarkan hukum responsif dari Philippe Nonet dan Philip Selznick dipahami dalam pemulihan kepariwisataan yang responsive harus sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan dan nilai yang ada pada masyarakat. Mewujudkan model ideal pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan yang responsif harus menjamin terpenuhinya keadilan (Nonet dan Selznick, 2013: 84).

Berkaitan dengan keadilan model ideal pengaturan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali dalam konteks ini dipahami dalam penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan berkelanjutan, ada 4 (empat) penuntun yang harus dijadikan pedoman yaitu:

- 1) Hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak boleh ada hukum yang menanamkan benih disintegrasi.
- 2) Hukum harus menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat.
- 3) Hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan negara hukum.
- 4) Hukum tidak boleh diskriminasi berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaban (Suteki, 2015).

Sepaham dengan Suteki, Menski sebagaimana dikutip oleh Suteki, juga menegaskan dalam melacak keadilan melalui hukum dilakukan dengan tiga (3) pendekatan, yaitu (1) pendekatan filosofis yang menghasikan keadilan yang ideal; (2) pendekatan normatif positivis menghasilkan keadilan formal; dan (3) pendekatan sosiolegal menghasilkan keadilan materiil. Indonesia adalah negara yang menganut pluralitas dalam bidang hukumnya, dimana ada tiga hukum yang keberadaannya diakui dan berlaku yaitu hukum barat, hukum agama dan hukum adat (Yarsina, 2021). Menski juga menawarkan jenis pendekatan *legal pluralism*. Pendekatan *legal pluralism* dipahami, dalam pengambilan keputusan hukum harus senantiasa memperhatikan problem yang dihadapi. Kompleksitas itulah yang dijadikan dasar konstruksi penalaran hukum yaitu segitiga pluralisme hukum yang berupa *state law* (hukum negara), *living law* (hukum yang hidup) dan *natural law* (moral, *ethics* dan *religion*).

Pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan berdasarkan pada segitiga pluralisme dari Menski tidak hanya menggunakan hukum negara sebagai bahan dasar utama dalam menyusun model ideal pengaturan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan melainkan dibutuhkan dukungan pelibatan faset-faset sosial, seperti partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali juga harus melibatkan *living law* dan *natural law*. *Living law* atau hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat, hukum adat dan kearifan lokal menjadi substansi materiil dalam perumusan rancangan model ideal pengaturan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan, demikian pula dengan *natural law* (moral dan norma agama). Penggunaan pendekatan segitiga pluralisme ini dalam pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali mengarah pada pengakuan partisipasi desa adat yaitu menyesuaikan dengan nilai-nilai hukum yang hidup dan sesuai dengan kebutuhan desa adat.

Berkaitan dengan model ideal pengaturan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan, pada dasarnya desa adat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan. Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa model ideal pengaturan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan yakni menitikberatkan pembangunan kepariwisataan pada sektor ekonomi masyarakat setempat. Model ideal pengakuan partisipasi desa adat ini dilakukan melalui menetapkan arah politik hukumnya dengan perlu pengaturan yang pasti mengenai tata cara (prosedur) partisipasi desa adat dalam pembangunan kepariwisataan berkelanjutan sebagai wujud pengakuan pluralisme NKRI ke dalam muatan materi Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali terutama Pasal 32. Dibatasi pasal tersendiri berkenaan dengan tata cara (prosedur) partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan. Pasal tersendiri yang memuat partisipasi desa adat dengan muatan materi dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali, memuat materi perihal tata cara (prosedur) partisipasi desa adat dalam pembangunan pariwisata

berkelanjutan. Desa adat memiliki hak berpartisipasi langsung dalam pemulihan pariwisata. Salah satu bentuk partisipasi memberi saran dan pendapat dalam kaitannya dengan pengelolaan potensi dan aset wisata yang ada di wilayah teritorial desa adat. Kewajiban partisipasi desa adat adalah memberi dukungan dalam menyukseskan program pembangunan kepariwisataan yang menyelaraskan aspek ekonomi, menjaga keajegan sosial budaya dan menjaga kelestarian lingkungan sebagai perwujudan pembangunan kepariwisataan berkelanjutan. Tata cara (prosedur) pelaksanaan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan, norma selama ini dalam substansi Pasal 32 Ayat (1) yang tampak tidak jelas terdapat dalam Perda Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali dihadirkan dan dimuat menjadi bab tersendiri dengan mengacu RPJMD, PJPD dan RIPPARDA tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali.

Model ideal pengaturan partisipasi desa adat sebagai konkretisasi politik hukum dalam pemulihan kepariwisataan berkelanjutan adalah wujud penentuan arah politik hukum pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan dengan mereinterpretasi substansi muatan materi Perda Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali yang belum mencerminkan partisipasi desa adat. Model ideal pengaturan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan ini diajukan berupa dibuatnya pasal tersendiri tentang pengaturan tata cara (prosedur) pengakuan partisipasi desa adat dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan sebagai redaksi politik hukum pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan pada Perda Provinsi Bali tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali dalam perspektif *ius constituendum* untuk mewujudkan jaminan atas kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi desa adat.

Menentukan model ideal pengaturan partisipasi desa adat sebagai konkretisasi politik hukum dalam pemulihan kepariwisataan berkelanjutan diarahkan pada tangga partisipasi kemitraan (*partnership*). Menempatkan model ideal pengaturan partisipasi desa adat sebagai konkretisasi politik hukum dalam pemulihan kepariwisataan pada tangga partisipasi kemitraan memberi arah pada pengakuan partisipasi desa adat dengan kesadaran dan tanggung jawab penuh berpartisipasi dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali. Tangga partisipasi kemitraan, peluang desa adat dalam berpartisipasi lebih terbuka didasarkan pada komunikasi aktif dua arah. Oleh karena itu, model ideal pengaturan partisipasi desa adat sebagai konkretisasi politik hukum dalam pemulihan kepariwisataan adalah model partisipasi kemitraan (*partnership*). Model partisipasi kemitraan (*partnership*) harus diatur dalam Perda Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2020 berkenaan dibuatnya pasal tersendiri tentang pengaturan tata cara (prosedur) pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali.

#### 4. Simpulan dan saran

Pengaturan pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali menunjukkan adanya kekaburan norma pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan dalam Pasal 31 Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, karena tidak menyebut desa adat sebagai pihak yang dilibatkan partisipasinya dalam pembangunan kepeloporan kepariwisataan. Hal ini berdampak terhadap pengaturan pengakuan partisipasi desa adat dalam pemulihan kepariwisataan dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali sebagaimana diatur dalam pasal 32 Ayat (1). Model ideal pengaturan partisipasi desa adat sebagai konkretisasi politik hukum dalam pemulihan kepariwisataan di Provinsi Bali yang dapat diajukan sebagai *novelty*, yaitu mengadopsi model partisipasi *partnership* (kemitraan) yang dijiwai oleh nilai-nilai agama Hindu dalam hal ini *Tri Hita Karana* (tiga penyebab kebahagiaan) dengan terwujudnya tiga pola hubungan harmonis tersebut dapat memberi pengakuan partisipasi desa adat. Oleh karena itu, disarankan kepada Pemerintah Provinsi Bali dan pelaku kepariwisataan lainnya agar secara sungguh-sungguh mengimplementasikan penghormatan terhadap desa adat dengan memberikan ruang partisipasi untuk beraktivitas dalam upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan desa adat.

## Ucapan terimakasih

Ucapan terima kasih kepada Prodi Ilmu Hukum FHIS Undiksha, LPPM Undiksha sebagai pemberi dana melalui hibah DIPA institusi, dan tim pelaksana penelitian serta tim redaksi JIIS (Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial) atau yang telah memberi kesempatan penulis dalam mempublikasikan hasil riset bidang hukum yang telah penulis selesaikan bersama tim.

## Daftar Rujukan

- Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. (2020). *Banyaknya Wisatawan Domestik Bulanan ke Bali per Bulan, 2004-2020*, Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. <https://bali.bps.go.id/statictable/2018/02/09/29/banyaknya-wisatawan-domestik-bulanan-ke-bali-20042020>.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. (2021). Berita Resmi Statistik Perkembangan Pariwisata Provinsi Bali, Diakses Minggu, 06 Pebruari 2022 Pukul 16:30 Wita.
- Chaerani, R. Y. (2011). Pengaruh *City Branding* Terhadap *City Image* (Studi Pencitraan Kota Solo: "The Spirit of Java", *JRK*: Vol. 2. No.4, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten.
- Heryanto, B. (2021). Emaliawati Emaliawati, and Aji Mulyana. "Policy Implementation Of The Local Government Regarding The Prohibition Of Property And Immoral Conduct": *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 7(1).
- Intyaswono, S., Yulianto, E., & Mawardi, M. K. (2016). Peran Strategi *City Branding* Kota Batu dalam Trend Peningkatan Kunjungan Wisatawan Mancanegara (Studi Pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu). *Doctoral dissertation*: Brawijaya University, Malang.
- Iswari, F. (2020). Aplikasi Konsep Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia": *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 6(1).
- John, R. (1971). *Theory of Justice*, Havard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Palimbunga, I. P. (2017). Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pengembangan Pariwisata Di Kampung Wisata Tablanusu Kabupaten Jayapura Provinsi Papua: Kajian Pariwisata Budaya. *MELANESIA: Jurnal Ilmiah Kajian Sastra dan Bahasa*, 1(2).
- Perda Provinsi Bali No. 1 Tahun 2010 Tentang *Usaha Perjalanan Wisata*, Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2010 Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 1.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2012 tentang *Kepariwisata Budaya Bali*, (Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2012 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 2).
- Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2016 tentang Pramuwisata, Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2016 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 5.
- Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 Tentang *Desa Adat Di Bali*, Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2019 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 4.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 5 Tahun 2020 Tentang *Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali*, Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2020 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 5.
- Philippe N. & Selznick, P. (2013). *Hukum Responsif*. Bandung: Nusa Media.
- Pitana, I G. (2015). *Pelangi Pariwisata Bali, Kajian Aspek Sosial Budaya Kepariwisata Bali di Penghujung Abad*, BP, Denpasar.
- Sudiatmaka, K. (2020). *Nilai-Nilai Budaya Dalam Menyongsong Era New Normal*. Disampaikan pada Webinar 7 Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, FHIS, Undiksha, Selasa, 7 Juli 2020. Pukul: 10.00-12.00 Wita.
- Suteki. (2015). *Masa Depan Hukum* Progresif. Jakarta: Thafa Media.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 75 Tahun 1959.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang *Kepariwisata*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Yarsina, N. (2021). The Existence of Traditional Law Reviewing from Pancasila Values In The Development Of National Law. *JCH (Jurnal Cendekia Hukum, 7(1)*.