



UNIVERSITAS INDONESIA

**TANTANGAN LIBERALISASI JASA PARIWISATA ASEAN
BAGI INDONESIA: STUDI KASUS INDONESIA
DALAM ASEAN AS A SINGLE TOURISM
DESTINATION (ASTD)**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial
pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

**REGINA ROSA BERYLLINDA
0905087037**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM S1 ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
DEPOK
DESEMBER 2009**

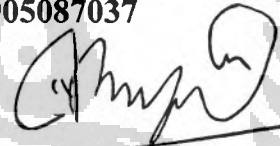
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Regina Rosa Beryllinda

NPM : 0905087037

Tanda Tangan :



Tanggal : 8 Desember, 2009

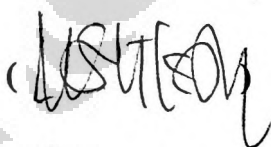
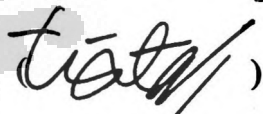
HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : REGINA ROSA BERYLLINDA
NPM : 0905087037
Program Studi : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
Judul Skripsi : TANTANGAN LIBERALISASI JASA PARIWISATA
ASEAN BAGI INDONESIA: STUDI KASUS
INDONESIA DALAM *ASEAN AS A SINGLE TOURISM
DESTINATION* (ASTD)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

1. Ketua Sidang : Dra. Nurani Chandrawati, M.Si ()
2. Sekretaris Sidang : Amalia Sustikarini, MILP ()
3. Penguji Ahli : Tirta N. Mursitama, Ph.D ()
4. Pembimbing : Drs. Makmur Keliat, Ph.D ()

Ditetapkan di: Depok
Tanggal :

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamiin. Puji syukur yang tak terhingga pada Allah Subhanahuwata'ala, karena hanya atas rahmat-Nyalah skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Skripsi ini adalah salah satu syarat untuk mengakhiri masa studi penulis dan memperoleh gelar kesarjanaan. Tetapi Tuhan telah meyakinkan kepada penulis bahwa skripsi ini adalah amanah pengaplikasian ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi bangsa, negara, dan peri-kehidupan umat manusia di dalamnya. Bukan sekedar untuk mencari gelar semata. Karenanya, walaupun penuh keterbatasan, skripsi ini dibuat dengan sepenuh hati, sesuai dengan disiplin ilmu yang ditekuni dengan harapan tidak hanya sekedar melengkapi koleksi perpustakaan Universitas Indonesia, tetapi menjadi bahan pemikiran yang solutif dan implementatif bagi permasalahan bangsa yang kini sedang dihadapi.

Telah banyak karya hebat mahasiswa disiplin ilmu hubungan internasional (HI) yang mengkaji tentang negara-negara lain dengan dimensi yang sangat politis. Skripsi yang sederhana ini sengaja penulis khususkan dengan tema pariwisata Indonesia untuk membuka fakta-fakta bahwa Indonesia, negeri tanah air yang sangat dicintai penulis ini masih dapat dan harus diselamatkan dengan potensi yang dimilikinya sebagai aset “pergaulan” internasional. Skripsi ini telah membuktikan bahwa pariwisata yang sering sama sekali tidak terpikirkan dalam disiplin ilmu HI, ternyata dapat menjadi senjata bagi negara untuk menghidupkan dirinya, ataupun “membunuh” negara-negara lain dalam pola persaingan pasar bebas. Setiap disiplin yang berkaitan dengan kepentingan nasional akan selalu masuk dalam pembahasan ilmu HI. HI seharusnya menjadi garda terdepan yang menjembatani kepentingan nasional-domestik negara di forum-forum internasional. HI bukanlah border negara yang berdiri sendiri, tetapi menjadi tulang punggung berbagai disiplin lain yang diterapkan lintas negara untuk kemajuan bangsa –termasuk pariwisata.

Oleh karena itu, skripsi ini juga diharapkan dapat memberi gagasan kreatif yang bermanfaat bagi pengembangan disiplin ilmu HI, sekaligus mendorong peran aktif mahasiswa HI di Indonesia dalam menggunakan kacamata ilmunya

secara kreatif dan *luwes*, untuk turut berpartisipasi memecahkan persoalan bangsa dengan ide-ide lain yang jauh lebih brilian. Indonesia tidak butuh mahasiswa yang sekedar pandai, tetapi mahasiswa yang mau menggunakan ilmunya untuk memperjuangkan bangsanya. Indonesia tidak butuh sarjana bertitel, tetapi cendekiawan bijak yang mau bersusah payah untuk memakmurkan rakyat negerinya. Harapan penulis, walaupun sangat jauh dari sempurna, skripsi ini mampu membakar semangat kaum intelektual muda dan civitas akademika, serta calon pemimpin bangsa Indonesia ke depan untuk berjuang demi negerinya, bukan untuk diri sendiri, dengan apapun disiplin ilmu yang ditekuninya.

Skripsi ini penulis persembahkan bagi Ayah dan Ibu tercinta yang sangat menaruh harapan besar bagi penulis untuk dapat menyelesaikan studinya dan menjadi manusia berguna; bagi kakak penulis, supaya dapat menjadi semangat untuknya agar terus berjuang tanpa menyerah; bagi abang, sahabat, motivator, inspirator, kawan seperjuangan, dan orang yang penulis sayangi, supaya kita dapat terus berjuang bersama membela tanah air tercinta, membela orang-orang tercinta, berbakti pada orang tua dan agama; bagi pahlawan tanpa tanda jasa hubungan internasional yang telah mendidik penulis selama empat setengah tahun; dan bagi seluruh generasi muda Indonesia yang masih peduli dengan nasib jutaan rakyat Indonesia yang kelaparan.

Atas terselesaikannya skripsi ini, rasa syukur dan terimakasih yang mendalam kepada:

- 1) Allah Subhanahuwata'ala yang telah memberi banyak petunjuk, ujian, cobaan, kekuatan, rahmat dan karunia serta ampunannya, juga banyak menjawab doa-doa penulis, serta member kehidupan yang terindah selama empat setengah tahun terakhir ini.
- 2) Papa dan Mama...penulis tidak tahu bagaimana harus berterimakasih. Terlalu banyak yang papa mama korbankan dan berikan untuk kehidupan penulis untuk menjadikan penulis manusia terbaik. Terimakasih atas segalanya
- 3) Bapak Drs. Makmur Keliat, Ph.D yang telah membimbing penulis dengan sangat baik dan banyak memberikan arahan yang solutif dalam kebuntuan penulisan
- 4) Mas Igneo "Cepong" Grandi Gloria, "Sang pembangkit semangat"

- 5) Abang tercinta Muhammad Sabri, yang memberi persahabatan, persaudaraan, dan kasih sayang yang terbaik dalam setiap kondisi penulis, saat penulis sakit atau sehat; bahkan banyak membantu menuangkan pikiran dan menciptakan momentum yang baik dalam proses penulisan skripsi hingga banyak mengorbankan dirinya sendiri. *You make my life so precious, and you are so precious to me.* Manusia tidak pernah luput dari kesalahan, tetapi abang adalah pilihan yang terbaik yang penulis yakini, Insya Allah...
- 6) Arek-arek Jember UI: Mbak Lia, Mbak Ira, Mas Isa, dan Hayyu, terimakasih atas tawa canda dan perjuangan kita di UI selama ini
- 7) Semua teman asrama dan kos yang selalu menjadi sahabat dan keluarga yang indah
- 8) *Best of The Best* HI 2005: 28 bersaudara yang sangat kompak dan saling dukung. Kalian membuat kehidupan HI serasa ringan. *We had beautiful time and friendship. you're all the best guys.*
- 9) Dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang tentunya sangat berkontribusi dalam penulisan skripsi ini serta kehidupan perkuliahan penulis di Universitas Indonesia. Penulis sangat-sangat menghaturkan rasa terimakasih yang mendalam.

Mudah-mudahan, harapan penulis atas skripsi ini dapat tersampaikan, dan skripsi ini dapat membawa kebaikan dan manfaat bagi siapapun yang membacanya.

Depok, 8 Desember, 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Regina Rosa Beryllinda.
NPM : 0905087037.
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis karya : Skripsi

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**TANTANGAN LIBERALISASI JASA PARIWISATA ASEAN BAGI
INDONESIA: STUDI KASUS INDONESIA DALAM
ASEAN AS A SINGLE TOURISM
DESTINATION (ASTD)**

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 8 Desember, 2009

Yang menyatakan



(Regina Rosa Beryllinda)

ABSTRAK

Nama : Regina Rosa Beryllinda
Program Studi : Hubungan Internasional
Judul : Tantangan Liberalisasi Jasa Pariwisata ASEAN Bagi Indonesia:
Studi Kasus Indonesia dalam ASEAN *as Single Tourism Destination* (ASTD)

Skripsi ini membahas tentang tantangan yang muncul dari integrasi perdagangan jasa pariwisata ASEAN (ASTD) melalui prosedur atau mekanisme liberalisasi jasa bagi Indonesia, sebagai salah satu anggota ASEAN yang memiliki potensi pariwisata terbesar dan terkaya. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Kerangka teori *realis state-centric* dalam integrasi regional, digunakan untuk menganalisa prinsip yang diterapkan dalam pembentukan dan pelaksanaan kesepakatan ASTD, serta identifikasi tantangan yang ditimbulkan dari kesepakatan ASTD bagi Indonesia. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa ASTD dibentuk dan diimplementasikan berdasar kepentingan nasional masing-masing negara (*prinsip relative gain*). Dengan iklim pariwisata Indonesia yang spesifik, kondisi ini menyebabkan kesepakatan ASTD memunculkan berbagai tantangan yang spesifik bagi Indonesia, yaitu melindungi kepentingan nasionalnya dari kepentingan lain yang mengancam, sekaligus mengambil keuntungan dari kesepakatan ini.

Kata kunci:

ASEAN *as A Single Tourism Destination*; pariwisata; integrasi; liberalisasi

ABSTRACT

Name : Regina Rosa Beryllinda
Study Program : International Relations
Title : Challenge of ASEAN Tourism Services Liberalization for
Indonesia: Indonesia Case Study in ASEAN as a Single Tourism
Destination (ASTD)

This research analyze the challenges occurred from ASEAN tourism services liberalization (ASTD) for Indonesia, as one of the ASEAN members which has the richest tourism endowment amongst all. The research methodology is qualitative with state-centric realism perspective as the theoretical framework to analyze the principles applied in ASTD mechanism, and to discover the specific challenge of ASTD to Indonesia. The outcome shows that ASTD is formed and implemented based on member's national interests with relative gain principles. Realizing specific tourism capacity of Indonesia, these circumstances convey specific challenge in which protecting Indonesia's national tourism security and promoting Indonesia's national interests.

Keywords: ASEAN *as A Single Tourism Destination*; tourism; integration; liberalization

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI AKADEMIS ..	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR SINGKATAN	xiii
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Permasalahan	4
1.3 Tinjauan Pustaka	5
1.3.1 Studi Tentang Integrasi Ekonomi Regional	5
1.3.2 Studi tentang Liberalisasi di Indonesia	7
1.4 Kerangka Pemikiran	9
1.4.1 Liberalisasi (Integrasi) Ekonomi Regional: Paradigma Realis	9
1.4.2 Liberalisasi (integrasi) Jasa pariwisata ASEAN	11
1.4.3 Tantangan ASTD (dalam paradigma realis)	13
1.5 Metodologi Penelitian	16
1.5.1 Alur Berpikir	16
1.5.2 Operasionalisasi Metodologi	16
1.5.2.1 Metode Pengumpulan Data	16
1.6 Hipotesis Penelitian	17
1.7 Sistematika (Rencana Pembabakan Skripsi)	17
2. DESTINASI TUNGGAL PARIWISATA ASEAN (ASEAN as A Single Tourism Destination)	18
2.1 Tema Besar Integrasi Pariwisata ASEAN	18
2.2 Sejarah Perumusan Gagasan	25
2.3 Mekanisme ASTD	28
2.3.1 PoA 1997 dan <i>Ministerial of Understanding</i> 1998	28
2.3.2 <i>ASEAN Tourism Agreement</i> (2002)	30
2.4 Implementasi ASTD	34
2.4.1 Ambiguitas Visi ASTD	35
2.4.2 Pasal-pasal dalam <i>ASEAN Tourism Agreement</i> (ATA 2002)	37
2.4.3 Kendala-kendala Lain	40
3. PRINSIP-PRINSIP DALAM PENCAPAIAN ASTD	46
3.1 Percaturan Pariwisata Negara-negara ASEAN	52
3.1.1 Strategi dan Kebijakan Pariwisata ASEAN 4 (Singapura, Malaysia, Thailand, dan Indonesia)	53
3.1.1.1 Singapura	53
3.1.1.2 Malaysia	59
3.1.1.3 Thailand	63

3.1.1.4 Indonesia.....	69
3.2 Penerapan Prinsip <i>Relative Gain</i> dalam ASTD	74
4. TANTANGAN ASTD BAGI INDONESIA.....	78
4.1 Iklim Pariwisata Indonesia: Liberalisasi Pariwisata, dan Hubungan Intra-ASEAN	81
4.1.1 Gambaran Umum Pariwisata Indonesia.....	81
4.1.2 Potensi dan Keunggulan Pariwisata Indonesia.....	85
4.1.3 Kendala-kendala dalam Pariwisata Indonesia.....	90
4.2 Indonesia dalam ASTD: Tantangan Liberalisasi Jasa Pariwisata Regional.....	116
4.3 Tantangan Sebenarnya.....	122
4.3.1 Tantangan dari Kondisi Umum ASTD dan Konstelasi Pariwisata ASEAN	122
4.3.2 Tantangan dari Mekanisme ASTD (Pasal-pasal dalam ATA 2002)	133
4.4 Untuk Indonesia	158
5. KESIMPULAN	159
DAFTAR REFERENSI	
LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Skema Menuju Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015	19
Gambar 2.2 Liberalisasi Pariwisata ASTD dalam Skema menuju MEA 2015 .	25
Gambar 3.1 Skema dasar Teori Stabilitas Hegemon Robert Gilpin	48
Gambar 3.2 Matriks Percaturan Pariwisata ASEAN 4.....	75
Gambar 4.1 Jumlah Wisatawan ke Indonesia	83
Gambar 4.2 Kekayaan Destinasi Wisata Indonesia.....	87
Gambar 4.4 Perbandingan Organisasi Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Indonesia dengan Negara-negara lain.....	108
Gambar 4.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kedatangan Wisatawan	92



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Kontribusi Pariwisata terhadap PDB negara ASEAN 2004.....	19
Tabel 2.2 Jumlah Kunjungan Wisatawan ASEAN 2001-2005.....	19
Tabel 2.3 Mekanisme (Prosedur Utama) ATA 2002.....	30
Tabel 3.1 Peringkat Travel and Tourism Competitiveness Index (TTCI) dan Pusat Promosi Pariwisata ASEAN	52
Tabel 3.2 Angka Kunjungan Wisata Singapura (1990-2002).....	54
Tabel 3.3 Jumlah Wisatawan Mancanegara Malaysia (1990-2002)	60
Tabel 3.4 Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Thailand	64
Tabel 3.5 Jumlah Wisatawan ke Indonesia.....	69
Tabel 4.1 Jumlah Kunjungan Wisata ke Indonesia (Domestik dan Mancanegara) 2002-2005	82
Tabel 4.2 Peta Kekuatan Pariwisata Indonesia	98
Tabel 4.3 ASEAN <i>Tourism Impact Index</i> (TII) GATS Th. 1990-2004	120
Tabel 4.4 ASEAN <i>Tourism Participation Index</i> (TPI) GATS Th. 1990-2003 ...	120

DAFTAR SINGKATAN



ASEAN	: <i>Association of Southeast Asia Nations</i>
ASTD	: <i>ASEAN as A Single Tourism Destination</i>
AFTA	: <i>ASEAN Free Trade Area</i>
AFAS	: <i>ASEAN Framework Agreement on Services</i>
AIA	: <i>ASEAN Investment Area</i>
ATA	: <i>ASEAN Tourism Agreement</i>
ASEAN 4	: <i>Singapura, Malaysia, Thailand, Indonesia</i>
ASEANTA	: <i>ASEAN Tourism Association</i>
APEC	: <i>Asia Pacific Economy Cooperation</i>
MEA	: <i>Masyarakat Ekonomi ASEAN</i>
FTA	: <i>Free Trade Agreement</i>
FTAA	: <i>Free trade Area of America</i>
GATS	: <i>General Agreement on Tariffs and Services</i>
KTT	: <i>Konferensi Tingkat Tinggi</i>
M-ATM	: <i>Meeting of ASEAN Tourism Ministers/ASEAN Tourism Ministers Meeting</i>
NTOs	: <i>National Tourism Organizations</i>
PDB	: <i>Produk Domestik Bruto</i>
PoA	: <i>Plan of Action</i>
WTO (1)	: <i>World Tourism Organization (di bawah PBB)</i>
WTO (2)	: <i>World Trade Organization</i>

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Liberalisasi jasa pariwisata ASEAN adalah salah satu upaya kerjasama regional di bidang jasa pariwisata yang ditempuh ASEAN untuk mewujudkan integrasi ASEAN, sesuai dengan visi ASEAN 2020:

...to create a stable, prosperous, and highly competitive ASEAN economic region in which there is a free flow of goods, services, investment, skilled labor, and a freer flow of capital, equitable economic development and reduced poverty and socio-economic disparities in year on 2020

Pada KTT ASEAN di Cebu, 13 Januari 2007, telah disepakati percepatan integrasi ekonomi ASEAN 2020 menjadi 2015, yaitu dengan membentuk Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA).¹ Sektor jasa pariwisata dimasukkan sebagai salah satu dari lima sektor jasa prioritas Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015, di samping kesehatan, penerbangan, e-ASEAN dan logistik. Selain sektor logistik, keempat sektor lain merupakan yang paling utama dan akan ditargetkan untuk selesai diliberalisasi pada tahun 2010.² Proses untuk menuju liberalisasi jasa ini sebenarnya telah dirintis dengan ditandatanganinya *ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS)* pada tahun 1995, yang terus mengalami pembaharuan dan penyempurnaan hingga tahun 2008 (ditandatanganinya "*Protocol to Implement the Fourth Package of Commitments on Financial Services under AFAS*").³ AFAS merupakan prinsip dan mekanisme pengatur implementasi liberalisasi sektor jasa di ASEAN. Komitmen liberalisasi dalam AFAS tertuang pada tujuan AFAS yang berujung pada menghilangkan hambatan perdagangan jasa antar anggota. Penghilangan hambatan jasa dilakukan dengan empat cara *mode of supply*, yaitu: (1) *cross border supply*; (2) *consumption abroad*; (3) *Commercial presence*; (4) *movement of individual service provider*.⁴ Maka, liberalisasi sektor jasa yang berlaku di dalam AFAS adalah menghilangkan hambatan perdagangan jasa

¹ Rizal A. Djaafara dan Aida S. Budiman, "Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015," dalam Sjamsul Arifin eds., *Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015: Memperkuat Sinergi ASEAN di Tengah Kompetisi Global*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2008), hal.11.

² Dalam cetak biru MEA 2015, telah disepakati liberalisasi 12 sektor prioritas (7 sektor barang dan 5 sektor jasa), Lihat Sri Fitriani, et.al., "Aliran Bebas Sektor Jasa," dalam Sjamsul Arifin eds., *Ibid* hal.167.

³ Sri Fitriani, et.al., *Ibid*., hal.131.

⁴ Sri Fitriani, et.al., *Ibid*., hal.128.

regional yang berkaitan dengan pembukaan akses pasar dan penerapan perlakuan nasional untuk setiap *mode of supply*.

Sebagai satu sektor yang diunggulkan dan akan diliberalisasi pada tahun 2010, sektor jasa pariwisata memiliki pengaturan khusus di dalam AFAS (*ASEAN Framework Agreement on Services*), yang tercantum di dalam *Blue Print ASEAN Economic Community on Tourism Sector of Services* dan bertujuan untuk membentuk kawasan pariwisata bersama ASEAN. Dalam *blue print* tersebut, posisi sektor pariwisata berada dalam kerangka *trade in services* (poin 2.4); *tourism* (poin 2.4.2) yang dimasukkan di dalam target liberalisasi. Beberapa konten liberalisasinya antara lain adalah mengeliminasi batas-batas akses pasar dan perlakuan nasional dalam rangka membuka aliran bebas sektor jasa 2010, meningkatkan peran sektor swasta dalam promosi dan pasar wisata bersama, meningkatkan *intra-ASEAN travel*, dan meningkatkan proyek investasi di bidang pariwisata.⁵ Ini diimplementasikan dengan pembentukan destinasi tunggal ASEAN, “*ASEAN as A Single Tourism Destination*,” (ASTD).

ASTD merupakan konsep akhir liberalisasi jasa pariwisata ASEAN yang sebenarnya telah mulai dicetuskan pada tahun 1997 dalam *Plan of Action on ASEAN Cooperation in Tourism*. Sayang mekanismenya berjalan sangat lambat dan pengimplementasiannya tidak terlihat secara komprehensif.⁶ Kini, dengan adanya pembentukan MEA 2015, ASTD diharapkan akan dapat dicapai pada tahun 2010 mendatang. Mekanisme pembentukan integrasi pariwisata ini secara khusus merujuk pada cetak biru *ASEAN Tourism Agreement* yang merupakan hasil dari kesepakatan *ASEAN Tourism Minister Meeting* pada tahun 2002.⁷ Ini kemudian ditindaklanjuti dengan beberapa *Plan of Action* dan deklarasi untuk meng-goal-kan target ini, seperti *Vientiane Plan of Action Enhancing Tourism Cooperation* (2008), *Vientiane Declaration* (2008), dan *Langkawi Declaration* (2008) yang dikeluarkan dalam *ASEAN Tourism Ministers Meeting*.⁸

⁵ *Blue Print ASEAN Economic Community on Tourism Sector of Services*, © Copyright 2003 ASEAN Secretariat, diakses dari <http://www.aseansec.org>, 10 Desember, 2008, p.k.19.35.

⁶ Wahyu Pratomo, “Teori Perdagangan Internasional,” dalam Sjamsul Arifin, et.al., eds., *Kerjasama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan bagi Indonesia*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007), hal.13-66.

⁷ *ASEAN Tourism Agreement* © Copyright 2007, ASEAN Secretariat, diakses dari <http://www.aseansec.org>, 10 Desember, 2008, p.k.19.40.

⁸ ASEAN Secretariat, diakses dari <http://www.aseansec.org>, 10 Desember, 2008, p.k.20.00

Untuk mengatur bagaimana ASTD berjalan, disepakatilah ASEAN *Tourism Agreement* yang diratifikasi pada tahun 2002. Ini merupakan mekanisme yang berlaku untuk menghilangkan hambatan jasa pariwisata dengan memuat 12 pasal tentang liberalisasi transportasi, mekanisme visa tunggal, promosi bersama, pembukaan akses pasar, dan lain-lain, yang menyangkut kebebasan pasar dalam industri jasa pariwisata. Mekanisme yang mulai dibentuk tahun 2002 ini, perlahan mulai diimplementasikan masing-masing anggota dan dijadikan patokan untuk membuka liberalisasi tahun 2010.

Mekanisme dan kebijakan yang mengatur tentang ASTD memang telah ada dan siap diimplementasikan. Namun yang perlu lebih jauh dicermati adalah bagaimana kebijakan tersebut mampu berkontribusi bagi masing-masing negara anggota. Kendatipun, setiap negara memiliki kepentingan nasional yang selalu diperjuangkan dan dilindungi walaupun berada dalam sebuah institusi ataupun rezim. Aktor negara dilihat sebagai obyek yang otonom dan berperan untuk membela dan memperjuangkan kepentingan.

Analisa lebih lanjut akan diperdalam dengan menggunakan paradigma realis. Pertama, pendekatan ini akan menjelaskan prinsip kerjasama regional yang berperan dalam pembentukan kesepakatan ASTD yang liberal. Kedua, paradigma ini menekankan tantangan-tantangan yang akan dihadapi negara anggota secara regional. Ini berkaitan dengan perlindungan kepentingan nasional, sekaligus maksimalisasi keuntungan relatif bagi negara anggota di dalam kesepakatan regional tersebut melalui penciptaan peluang di tengah persaingan regional yang ketat. Ini dikarenakan kesepakatan di dalam ASEAN yang tidak selamanya bersifat *mutual*. Sementara negara yang *powerful* –atau dianggap demikian, akan lebih mudah menerapkan kepentingan politik dan ekonominya di kawasan.

Analisa tentang prinsip yang berlaku dalam kerjasama regional ini akan lebih difokuskan pada ASEAN 4, yaitu empat negara di ASEAN yang memiliki peringkat tertinggi dalam industri jasa pariwisata yang diasumsikan memiliki kepentingan dan tingkat kompetisi paling besar. Dalam memaksimalkan kepentingan nasionalnya, masing-masing negara menghadapi tantangan yang sama yaitu memenangkan permainan kepentingan dan melindungi kepentingan nasional. Dalam konteks pariwisata, semua akan tergantung dari kekuatan pengelolaan dan strategi pengembangan industri pariwisata yang dimiliki oleh negara tersebut.

Oleh karena itu, skripsi ini juga mengangkat studi kasus tentang satu negara anggota yang juga turut serta dalam ASTD, yaitu Indonesia. Indonesia dipilih karena: (1) Indonesia merupakan salah satu dari ASEAN 4 dalam pariwisata⁹ yang bersama-sama mendorong dan menandatangani kesepakatan percepatan ASTD; (2) Pemerintah Indonesia dinilai belum mampu menyiapkan strategi dalam menghadapi tantangan liberalisasi regional;¹⁰ (3) dalam industri pariwisata, Indonesia memiliki potensi sumber daya aset wisata paling tinggi bila dibanding negara ASEAN lain, namun belum bisa menjadi destinasi yang paling diminati di ASEAN. Terbukti dari posisi Indonesia yang hanya menduduki peringkat ke-4 setelah Thailand;¹¹ (4) selain itu, Indonesia adalah negara yang “dicap” bermasalah dengan proses liberalisasi. Dalam konteks liberalisasi perdagangan, Indonesia dikatakan sebagai negara yang cukup progresif dalam meliberalisasikan perdagangannya melalui berbagai kerjasama seperti APEC, ASEAN, dan WTO,¹² tetapi Indonesia telah gagal dalam mengambil berbagai kesempatan dalam berbagai liberalisasi perdagangan.¹³

Secara spesifik, liberalisasi sektor jasa pariwisata membawa tantangan tersendiri bagi Indonesia. Pembukaan pasar jasa dinilai sebagai hal yang masih berat bagi Indonesia,¹⁴ terlebih pariwisata. Maka atas pertimbangan tersebut, tantangan yang dihadapi negara dalam ASTD akan terlihat lebih nyata melalui studi kasus Indonesia.

1.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang diangkat dalam skripsi akan dirumuskan ke dalam dua pertanyaan. Pertama, **”Prinsip apakah yang berlaku dalam kesepakatan dan implementasi ASTD?”** Pembahasan atas permasalahan ini dimaksudkan untuk melihat prinsip yang membangun kesepakatan integrasi pariwisata ASEAN melalui ASTD. Menurut kaum liberal institusionalis, kesepakatan atau pengaturan dalam rezim dibutuhkan untuk mencapai *mutual/absolute gain*. Sementara menurut argumen realis *state-centric* Gilpin, setiap negara bermain dalam sistem internasional menggunakan prinsip *relative gain*, karena mereka masing-masing

⁹ Aida S. Budiman “pendahuluan,” dalam Sjamsul Arifin, et.al., eds., *Op.Cit.*, hal.3.

¹⁰ Syamsul Hadi, et.al., *Post Washington Consensus dan Politik Privatisasi di Indonesia*, (Jakarta: Marjin Kiri, 2007), hal.48-57.

¹¹ *Peringkat pariwisata ASEAN*, data diakses dari <http://www.depbudpar.go.id>

¹² Rahmat Dwisaputra, “Kerjasama Perdagangan Regional,” dalam Sjamsul Arifin, eds. *Op.Cit.*, hal.206

¹³ G. Mc Guire, “A Future Trade Policy for Indonesia: Which Road to take?” dalam *UNSFIR Working Paper No.04/02* (Jakarta: UNSFIR, 2004).

¹⁴ Nurhemi, dalam Sjamsul Arifin, et.al., eds. *Op.Cit.*, hal.290-292.

memiliki kepentingan nasional. Jawaban dari pertanyaan ini nantinya akan dianalisa melalui strategi dan kepentingan masing-masing negara ASEAN dalam ASTD, khususnya ASEAN 4. Dalam hal ini, masing-masing negara akan mengalami tantangan yang sama untuk melindungi dan memperjuangkan kepentingan nasional, hanya derajatnya yang berbeda.

Permasalahan kedua adalah, **"Bagaimana kesepakatan tentang ASTD menjadi tantangan liberalisasi jasa pariwisata bagi Indonesia?"** Pembahasan permasalahan ini akan lebih terfokus pada studi kasus tantangan yang dimunculkan oleh mekanisme tersebut terhadap Indonesia. Derajat tantangan yang dihadapi Indonesia akan berbeda dengan negara lain, tetapi dengan menganalisa Indonesia akan didapat gambaran konsekuensi baik positif dan negatif bagi negara yang masuk dalam ASTD.

1.3 Tinjauan Pustaka

1.3.1 Studi Tentang Integrasi Ekonomi Regional

Gilpin menyatakan bahwa integrasi ekonomi regional dilakukan sebagai respon terhadap lingkungan eksternal. Maka, ASEAN pun perlu berkaca pada model integrasi ekonomi di kawasan lain. Misalnya studi yang dilakukan oleh **Heinz G. Preusse (2004)**,¹⁵ menekankan pada pola integrasi ekonomi FTAA (*Free Trade Area of the Americas*), khususnya terhadap dampak yang dirasakan negara-negara Amerika Latin melalui hubungan ketergantungan dengan Amerika Serikat.

Preusse menyorot bahwa hubungan integrasi ekonomi FTAA adalah satu hal yang dipaksakan karena mekanisme yang penuh dengan kepentingan. Menurutnya, Dalam bentuk kerjasama regional di kawasan Amerika, AS mensubordinasi negara-negara berkembang yang secara geopolitik menduduki posisi yang tak strategis (Amerika Selatan). Sementara di bagian utara, AS juga menjalin kerjasama dengan Kanada. Menambah Preusse, **Stephenson (2007)** menekankan bahwa proses negosiasi dalam pembuatan kesepakatan FTAA memakan waktu yang sangat panjang. Ini dikarenakan sulitnya mengakomodasi negara Selatan untuk masuk ke dalam integrasi ekonomi ini. Faktor utamanya adalah trauma terhadap liberalisasi yang lebih

¹⁵ Heinz G. Preusse, *The New American Regionalism*, (Northampton, MA: Edward Elgar, 2004), cp.6.hal.186-221.

menguntungkan Amerika Serikat dan merugikan Amerika Latin.¹⁶ Stephenson pun melihat bahwa FTAA adalah agenda negosiasi yang sangat ambisius karena negara yang memiliki *power* sangat berupaya untuk menekan negara-negara Amerika Latin untuk melaksanakan liberalisasi.

Studi ini menunjukkan bahwa kepentingan nasional dan kekuasaan yang merupakan asumsi dasar realisme memang berperan dalam pembentukan integrasi ekonomi regional. Negara yang memiliki kekuasaan besar dan kuat, memiliki kecenderungan untuk menentukan arah integrasi ekonominya. Namun, tidak adanya prinsip keterikatan dan komitmen membuat integrasinya berjalan sangat lambat. Dalam kasus ASEAN dan ASTD, absensi negara hegemon tidak mengabsurdkan keberadaan negara *core* pada ladang kepentingan. Pembentukan ASTD juga cenderung berjalan lambat. Berkaca dari studi FTAA ini, maka tarik-menarik kepentingan dan kekuasaan pada negara *core*-lah yang akan menentukan hasil kesepakatan ASTD. Selain itu, prinsip *non-complementary* akan menggambarkan seperti apa pola interaksi yang terbentuk dari berbagai permainan kepentingan di dalamnya.

Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu (2008),¹⁷ mengadakan penelitian tentang pembentukan integrasi ekonomi ASEAN yang dicantumkan dalam target Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015. Dalam integrasi ekonomi akan dijumpai dua kepentingan yang saling berlawanan antara mendorong perdagangan dan membatasi perdagangan pada saat bersamaan. Dalam ASTD, berlaku ambiguitas yang serupa. Ambiguitas terjadi manakala tujuan pembentukan kawasan tunggal ini untuk lebih menarik wisatawan ekstra-ASEAN, ataukah lebih menekankan pada mekanisme intra ASEAN (iklim kompetisi). Selain itu, dalam konteks MEA, terdapat suatu ramalan mengenai bentuk limit dari distribusi produksi antar negara anggota ASEAN pasca 2015 nanti. Negara yang unggul akan *human capital* akan memiliki *physical capital* dan *output* ekonomi regional yang tinggi. Tetapi masalahnya, distribusi kapital tersebut tergantung kapasitas masing-masing negara untuk berkompetisi.¹⁸

¹⁶ Sherry M. Stephenson, "Lessons from FTAA for APEC Economies," dalam, Charles E. Maison, dan Eduardo Pedrosa, eds., *An APEC Trade Agenda?: The Political Economy of a Free Trade Area of The Asia Pacific*, (Pasar Panjang: Singapore Publication Press, 2007).

¹⁷ Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu, "Integrasi Ekonomi: Konsep Dasar dan Realitas," dalam Sjamsul Arifin eds., *Op.Cit*, hal.23-71.

¹⁸ Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu, *Ibid.*, hal.71.

Studi lain yang dilakukan oleh **Sri Fitriani et.al., (2008)¹⁹** langsung menekankan mekanisme ASTD pada Indonesia. Dinyatakan bahwa Indonesia memiliki ketidaksiapan tersendiri. Di bidang pariwisata, Fitriani melihat bahwa pariwisata intra-ASEAN didominasi oleh negara-negara yang saling berkompetisi. Berdasarkan indeks peringkat *Travel and Tourism Competitiveness* yang dibuat oleh World Economy Forum,²⁰ Singapura merupakan negara yang memiliki daya saing tertinggi, diikuti oleh Malaysia, Thailand, Indonesia, dan Filipina. Menurut Kartawan,²¹ Indonesia seharusnya bisa menjadi peringkat pertama bila dilihat dari potensi sumber daya pariwisatanya yang lebih dari negara lain di ASEAN. Tapi menurut Fitriani, Indonesia memiliki kelemahan mendasar, yaitu kurang optimalnya aspek pemasaran. Ini terlihat dari anggaran biaya promosi dan jumlah pusat promosi wisata. Indonesia hanya memiliki 3 pusat promosi wisata di ASEAN. Ini tidak sebanding dengan Singapura yang memiliki 22 pusat promosi dengan anggaran mencapai US\$ 60 juta. Maka tantangan bagi Indonesia adalah bagaimana mengelola dan mempromosikan aset wisata lokal ke dalam konteks regional. Indonesia pun harus mampu mengembangkan kemitraan strategis antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat di bawah arahan dan koordinasi pemerintah pusat untuk kepentingan nasional yang akan didefinisikan di dalam ASEAN.

1.3.2 Studi tentang Liberalisasi di Indonesia

Studi tentang liberalisasi di Indonesia diutarakan untuk mendeskripsikan kondisi domestik Indonesia berkenaan dengan berbagai proses liberalisasi yang sedang terjadi. Signifikansinya terhadap studi ASTD adalah, Indonesia perlu memaknai ASTD sebagai agenda liberalisasi dalam MEA. Maka, untuk menjawab tantangan yang dimunculkan, Indonesia perlu bercermin dari berbagai dinamika liberalisasi di berbagai sektor yang sempat Indonesia hadapi selama ini. Sebagai contoh, **Budiman Hutabarat et.al., (2005)²²** menganalisa dampak perdagangan bebas terhadap sektor pertanian di Indonesia. Nyatanya, liberalisasi di sektor pertanian lebih menguntungkan negara maju dibanding Indonesia sebagai negara berkembang. Ini terjadi karena kapabilitas *power*

¹⁹ Sri Fitriani, et.al., "Aliran Bebas Sektor Jasa," dalam Sjamsul Arifin eds., *Op. Cit*, hal. 123-172.

²⁰ *Indeks Kompetisi Pariwisata ASEAN*, data diakses dari <http://depbudpar.go.id>, 2007.

²¹ Kartawan, "Menumbuhkan Perekonomian Melalui Pembangunan Pariwisata," dalam *Jurnal Kepariwisata Indonesia: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kepariwisata*, Agustus 2008.

²² Budiman hutabarat, et.al., *Laporan Akhir: Analisis Perubahan dan Dampak Kesepakatan Perdagangan Bebas Regional dan Penetapan Modalitas Perjanjian Multilateral di Sektor Pertanian*, (Bogor: IPB, 2005).

negara maju di meja perundingan lebih tinggi. Hasilnya. Indonesia sendiri ditekan untuk menurunkan tarif sekaligus menghapus subsidi, sementara AS masih tetap memperlakukan proteksi terhadap produk pertanian domestiknya. Bagi Indonesia, keuntungan liberalisasi pertanian tidak signifikan bila dibanding dengan kerugian yang diderita petani.

Khusus jasa, studi juga dilakukan oleh *Institute of Global Justice (2002)*²³ mengenai GATS dan Indonesia. Bagi Indonesia, dampaknya berujung pada dilema privatisasi yang tidak seimbang. Contohnya di sektor telekomunikasi, di mana Indonesia pada akhirnya diwajibkan untuk melakukan privatisasi terhadap P.T. Telkom dan Indosat –yang kini dikuasai oleh Singapura. Ini dikarenakan, syarat liberalisasi Indonesia diwajibkan oleh IMF (*International Monetary Fund*), dan dalam prakteknya diwajibkan pula bagi Indonesia untuk melakukan deregulasi ekonomi yaitu dengan privatisasi.

Melalui GATS, Indonesia juga melakukan liberalisasi sektor pariwisata dan jasa angkutan laut yang sangat menyokong pariwisata Indonesia. Dalam hal ini, pemerintah harus mengizinkan perusahaan asing untuk memiliki hingga 100% saham investasinya pada hotel dan obyek wisata di seluruh area Indonesia bagian Timur. Sehingga perusahaan asing dapat mendominasi rantai industri pariwisata (dari biro perjalanan atau *travel agent*, hingga hotel dan properti *resort* pariwisata di Indonesia. Sementara, transportasi kelautan internasional Indonesia telah banyak didominasi oleh asing hingga 90%. Ironisnya, Indonesia telah dinyatakan gagal dalam mengambil berbagai kesempatan dalam liberalisasi perdagangan.²⁴ Bernard Hoekman et.al (2001), juga melihat bahwa liberalisasi yang dilakukan di Indonesia tidak dapat mengantarkan Indonesia kepada kemakmuran karena kapabilitas negaranya belum memenuhi.²⁵ Ini merupakan benturan yang nyata akan kondisi negara dan peran negara untuk mencapai *relative gain* dan melindungi kepentingan nasionalnya dalam liberalisasi regional.

²³ Diakses dari <http://www.globaljust.org>, Kamis, 11 Desember, p.k.20.35.

²⁴ G. Mc Guire, "A Future Trade Policy for Indonesia: Which Road to take?" dalam *UNSFIR Working Paper No.04/02* (Jakarta: UNSFIR, 2004).

²⁵ Bernard Hoekman, et.al., "Trade Policy Reform and Policy Alleviation," dalam *Policy Research Working Paper 2733*, (Washington D.C.: World Bank, 2001).

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Liberalisasi (Integrasi) Ekonomi Regional: Paradigma Realis

Robert Gilpin dengan pandangannya yang *state-centric* dipercaya mampu membangun kerangka analisa yang lebih tajam dalam membedah integrasi ekonomi ASEAN melalui perspektif realisme. Kerangka teori ini akan digunakan untuk menjawab pertanyaan pertama, mengenai mekanisme regional pada pembentukan liberalisasi (integrasi) jasa pariwisata ASEAN (ASTD), melalui kesepakatan ASEAN *Tourism Agreement*. Kata kunci integrasi memang berawal dari gagasan liberalisasi. Begitu pula dengan pembentukan institusi ekonomi regional. Pendekatan liberal institusionalis mengasumsikan bahwa institusi regional dibangun untuk menanggulangi kegagalan pasar (*market failure*), memecahkan masalah koordinasi, dan menghapuskan hambatan kerjasama ekonomi. Pembentukan institusi ini memungkinkan negara untuk bekerjasama melalui mekanisme regional yang difasilitasi.²⁶ Namun, pendekatan ini tidak cukup mampu menjelaskan permasalahan yang akan dibahas, karena kurang menyentuh unit analisa paling detail dalam menjelaskan pembentukan kerjasama ekonomi regional, yaitu negara.

Menurut argumentasi realis, integrasi regional memang dibangun di bawah institusi, tetapi unit analisisnya tetap negara, karena bangunan institusi tersebut tetap berdasarkan kepentingan. Regionalisme adalah fenomena politik yang dibawa oleh negara bagi kepentingan politik dan motif ekonominya. Maka, kesuksesan integrasi ekonomi-politik harus dibawa oleh satu atau lebih entitas politik (negara) inti yang bersedia menggunakan kekuasaannya untuk mengupayakan proses integrasi. Karenanya, integrasi regional membutuhkan pemimpin yang kuat dan memiliki kepentingan serta kapasitas untuk membangun *regional arrangement*. Tidak mungkin ada tatanan kerjasama ekonomi liberal yang stabil tanpa adanya negara hegemon.²⁷

Padahal sesungguhnya, regionalisme bukanlah alternatif kerjasama yang diterima secara *given*, tetapi lebih menunjukkan upaya dari negara secara individu untuk mencapai kepentingan nasionalnya dengan cara-cara yang kolektif.²⁸ Artinya, regionalisme berarti perluasan kepentingan nasional negara.

²⁶ Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economy order*, (New Jersey: Princeton University Press, 2001), hal.345.

²⁷ Robert Gilpin, *Ibid.*, hal.93.

²⁸ Robert Gilpin, *Ibid.*, hal.11

Integrasi ekonomi regional adalah sebuah perhitungan distribusi untung rugi suatu negara.²⁹ Menurut Holsti, ketika proses pembentukan kesepakatan tidak selamanya mengakomodasi kepentingan semua pihak, maka prinsip pencapaian kesepakatan lebih mengedepankan *mutual learning* dalam isu-isu penting yang spesifik dan menghasilkan kesepakatan umum (kesepakatan bersama), yang sifatnya *mutual gain*.³⁰ Ini tidak berlaku bagi realis. Ada penekanan perhitungan khusus yang bersifat *relative gain* daripada *mutual gain*. Walau berada dalam ekonomi yang terintegrasi, negara akan terus menggunakan kekuasaannya sebagai instrumen kebijakan ekonomi luar negerinya dalam rangka mencapai kepentingan nasionalnya. Maka negara akan melihat sejauh mana kerjasama regional mampu memberikan keuntungan relatif bagi kepentingan nasionalnya.

Dalam menjawab pertanyaan permasalahan, konsep integrasi ekonomi regional paradigma realis ini mampu menjelaskan beberapa hal: (1) ASEAN memiliki negara-negara yang dianggap besar, yaitu Malaysia, Singapura, Brunei, Thailand, dan Indonesia; tetapi tidak ada yang bersedia menggunakan kekuasaannya untuk mengupayakan proses integrasi yang utuh. (2) ASEAN yang tidak memiliki negara hegemon berarti memiliki kelemahan mendasar dalam integrasinya, (3) integrasi dilakukan dengan memperhitungkan kepentingan nasional masing-masing negara dilakukan untuk memaksimalkan *relative gain* masing-masing, bukan untuk mencapai *mutual gain*, (4) absensi keberadaan negara hegemon ditambah sifat dasar negara yang saling memperjuangkan *relative gain* membuat institusi ASEAN tidak memiliki kekuatan pengikat (*non-complementary*). Ini berdampak pada lemahnya komitmen negara anggota dalam mengupayakan integrasi yang solid, (5) Mengingat regionalisme sebagai perluasan kepentingan nasional negara, maka ini sama halnya dengan memindahkan “pertarungan kepentingan” antar negara (bilateral atau lebih) ke dalam konteks yang lebih kolektif di tataran regional. Maka, dalam pembentukan kesepakatan ASTD, prinsip yang dijalankan tentu akan diwarnai dengan tarik-menarik kepentingan antar anggota, (6) Pada akhirnya, dalam pembentukan kesepakatan ASTD, tertuang setiap kepentingan dan kapabilitas *power* masing-masing negara. Sehingga kesepakatan

²⁹ Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barrier to Trade*, (Ithaca: Cornell University Press, 1990), hal.10.

³⁰ K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 6th ed., (New Jersey: Prentice Hall, 1992), hal.144.

akhir yang dimunculkan adalah cerminan dari berbagai upaya pencapaian kepentingan nasional masing-masing negara *core*, di mana negara yang lebih *powerful* akan lebih berpeluang untuk meletakkan kepentingannya di dalam kesepakatan, mengingat penggunaan kekuasaan sebagai instrumen kebijakan luar negeri adalah mutlak.

Selain hal-hal tersebut di atas, analisa dalam pembahasan juga akan difokuskan pada titik kekuatan dan kepentingan masing-masing negara *core* dalam pariwisata ASEAN. Selayaknya Gilpin mengidentifikasikan bahwa kebijakan luar negeri yang berorientasi pada kepentingan negara dipengaruhi oleh faktor domestik masing-masing negara dengan tidak mengabaikan faktor elit dan kelompok kepentingan dalam negara.³¹ Sudut pandang realis ini akan membantu mengeksplorasi secara lebih mendalam, bagaimana negara-negara *core* pariwisata di ASEAN mendefinisikan kepentingan luar negerinya –dalam hal ini pariwisata negaranya di ASEAN, dengan memberikan fokus pada karakteristik nasional masing-masing negara *core* (ASEAN 4).

1.4.2 Liberalisasi (integrasi) Jasa pariwisata ASEAN

Liberalisasi jasa pariwisata ASEAN adalah salah satu agenda liberalisasi (integrasi) ekonomi regional (ASEAN), khususnya pada sektor jasa dan sub-sektor pariwisata. Masuk di dalam agenda percepatan MEA (2015), liberalisasi jasa pariwisata ASEAN diletakkan sebagai salah satu sektor jasa prioritas yang diimplementasikan pada tahun 2010 sebagai permulaan MEA dan tolak ukur kesiapan sebelum pembukaan MEA tahun 2015 –sesuai dengan KTT Cebu tahun 2007. Sebagai sub-sektor jasa, pariwisata berada di bawah payung AFAS (liberalisasi jasa di semua sektor) dengan protokol dan mekanismenya akan mengacu pada GATS (*General Agreement of Trade on Services*).³² Dalam kesepakatan tentang liberalisasi pariwisata di ASEAN, *ASEAN Tourism Agreement* (ATA) tahun 2002 menyebutkan bahwa tujuan liberalisasi ini adalah untuk membentuk *ASEAN as A Single Tourism Destination* (ASTD) –tercantum dalam *ASEAN Tourism Agreement* Pasal I.

³¹ Robert Gilpin, *Op.Cit.*, hal. 39.

³² Mekanisme liberalisasi jasa WTO. Pengacuan ini dilakukan karena liberalisasi jasa adalah “barang baru” di ASEAN dan belum punya rumusan mekanisme. Sementara GATS telah lebih dulu ada di dalam WTO, sehingga prinsip-prinsip dalam GATS akan digunakan dalam AFAS. Perujukan pada mekanisme GATS ini juga tercantum pada kesepakatan AFAS., Lihat Sri Fitriani, *Op.Cit.*, hal.129-131.

Konsep mengenai liberalisasi sektor jasa bermula dari wacana perdagangan jasa internasional. Menurut Snape dan Sampson (1985),³³ Konsep perdagangan internasional dalam bidang jasa mencakup kegiatan penanaman modal asing, perpindahan tenaga kerja, dan transaksi internasional. Sementara transaksi jasa internasional mencakup beberapa hal: konsumen berpindah ke negara tempat produsen jasa (industri jasa pariwisata); perusahaan sebagai produsen jasa berpindah ke konsumen (seperti investasi asing); individu sebagai produsen jasa berpindah ke konsumen (seperti tenaga kerja); hubungan antar-negara (*cross-border*) melalui bea visa. Prinsip transaksi jasa ini diterapkan karena jasa adalah aset yang *intangible* atau abstrak.

Dalam pelaksanaannya, liberalisasi jasa ASEAN –khususnya ASTD yang mengiklatkan diri pada GATS juga mengadopsi prinsip-prinsip GATS, yaitu:³⁴ *Most Favored Nation* (MFN); Non-diskriminatif; transparansi; dan liberalisasi secara bertahap sesuai dengan tingkat perkembangan ekonomi setiap negara anggota. Sedangkan khusus untuk AFAS, ditambahkan lagi satu prinsip fleksibilitas yang disetujui bersama (*pre agreed flexibility*) dengan penerapan formula ASEAN minus X.³⁵

Mekanisme liberalisasi jasa ASEAN untuk semua sektor akan dilakukan dengan empat cara “penghilangan hambatan jasa,” yang disebut dengan *mode of supply* yaitu: (1) *cross border supply*; (2) *consumption abroad*; (3) *Commercial presence*; (4) *movement of individual service provider*.³⁶ Maka, liberalisasi sektor jasa yang berlaku di dalam AFAS adalah menghilangkan hambatan perdagangan jasa regional yang berkaitan dengan pembukaan akses pasar dan penerapan perlakuan nasional untuk setiap *mode of supply*. Khusus untuk sektor pariwisata, tiap *mode of supply* menggambarkan mekanisme yang berkaitan dengan potensi wisata yang dimiliki. *Mode* (1) adalah promosi, *mode* (2) adalah perjalanan wisata lintas negara (*travel, tour and leisure*),

³³George Sampson, dan Rod Snape, “Identifying Issues in Trade in Services,” dalam *The World Economy*, 1985, 8(2):171-182.

³⁴ Sri Fitriani, *Op.Cit.*, hal.129.

³⁵ Kemudahan yang diberikan pada suatu negara berlaku juga untuk negara lain; Pemberlakuan hambatan perdagangan diterapkan untuk tiap Negara; Setiap negara anggota wajib mempublikasikan semua peraturan, perundang-undangan, pedoman pelaksanaan dan semua keputusan serta ketentuan yang berlaku secara umum, yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan Daerah; Negara-negara yang telah dikategorikan belum cukup siap untuk memasuki liberalisasi penuh.

³⁶ Sri Fitriani, et.al., *Ibid.*, hal.128.

mode (3) adalah fasilitas pariwisata berskala internasional, dan *mode* (4) ketersediaan tenaga kerja terampil (SDM yang berkualitas) di bidang pariwisata.³⁷

Selain itu, pelaksanaan liberalisasi jasa di ASEAN –termasuk ASTD dapat dijalankan pada derajat tertentu, yaitu: *None*, artinya terbuka penuh –tidak ada hambatan sama sekali pada sektor jasa tertentu; *Bound with limitations*, artinya liberalisasi dengan pembatasan tertentu yang disebutkan dalam komitmen. Bila ada komitmen baru, ke depan, pembatasan ini dapat dibuka lebih lanjut; *Unbound*, artinya tidak ada komitmen dikarenakan adanya aturan-aturan yang tidak sejalan dengan akses pasar atau perlakuan nasional; dan *no commitment*, tidak ada komitmen karena memang tidak dimungkinkan secara teknis.³⁸ Untuk sektor pariwisata sendiri, hampir semua negara memiliki komitmen yang rendah, walaupun negara ASEAN memiliki keunggulan komparatif yang tinggi.³⁹

Dalam skripsi, konsep ini diletakkan untuk menunjukkan kerangka kesepakatan ASEAN –dijabarkan dalam Bab 2. Untuk selanjutnya, dapat dipahami mekanisme dan cara kerja ASTD secara teknis. Dalam kerangka konsep ini telah disampaikan pula bahwa ikatan liberalisasi jasa dalam ASEAN masih longgar karena tidak semua negara anggota telah siap. Khususnya di bidang pariwisata, ini dapat menjelaskan banyaknya kendala berupa hambatan dan tantangan yang dialami masing-masing negara anggota. Secara umum, konsep ini menjelaskan tentang rendahnya komitmen dan kuatnya ikatan liberalisasi jasa dalam ASEAN. Sedangkan secara khusus, hambatan perdagangan jasa sangat spesifik dan sangat bergantung pada sub-sektornya –termasuk juga pariwisata (ASTD) yang akan dijelaskan lebih lanjut dengan studi kasus pada Bab 4.

1.4.3 Tantangan ASTD (dalam paradigma realis)

ASTD merupakan mekanisme liberalisasi perdagangan jasa pariwisata ASEAN di bawah AFAS yang sebenarnya telah diwacanakan sejak tahun 1995, namun implementasinya berjalan sangat lambat. Sejak Bali Concord II (2002) dan pembentukan Visi ASEAN 2020, mekanisme mengenai ASTD mulai diatur dan disepakati dalam *ASEAN Tourism Agreement* tahun 2002. pada cetak biru *ASEAN Tourism Agreement* yang merupakan hasil *ASEAN Tourism Meetings*, liberalisasi sektor

³⁷ Sri Fitriani, et.al., *Ibid.*, hal.133-142.

³⁸ Sri Fitriani, et.al., *Ibid.*, hal.131.

³⁹ Sri Fitriani et.al., *Ibid.*, hal.132.

pariwisata masuk ke dalam kategori *free flow of services* yang dijadwalkan sebagai *priority actions* di 2010 dengan tingkat partisipasi sebanyak 70%.⁴⁰

Dalam menjawab pertanyaan permasalahan kedua, paradigma realis yang digunakan akan ditekankan pada sifat dasar negara di dalam hubungan internasional dan karakteristik hubungan antar negara di dalam kerjasama ekonomi regional, khususnya dalam menganalisa ASTD. Ide dan asumsi dasar kaum realis adalah: (1) pandangan pesimis atas sifat manusia; (2) keyakinan bahwa hubungan internasional pada dasarnya konfliktual dan bahwa konflik internasional diselesaikan melalui perang; (3) menjunjung tinggi nilai-nilai keamanan nasional dan kelangsungan hidup negara; (4) skeptisisme dasar bahwa terdapat kemajuan di dalam politik internasional. Politik internasional digambarkan sebagai politik kekuasaan ("*power politics*"): suatu arena persaingan, konflik, dan perang antar negara di mana masalah dasar yang sama dalam kepentingan nasional dan menjamin kelangsungan hidup negara berulang terus-menerus.⁴¹

Bila berangkat dari prinsip realis yang semurni-murninya, maka ASTD tidak mungkin ada, yang ada hanya sistem yang anarki. Akan tetapi fakta pembentukan kesepakatan ASTD menunjukkan dimensi realis yang lebih luas lagi, bahwa anarki bisa terjadi walaupun di dalam sebuah institusi. Bisa jadi kesepakatan ASTD memuat pasal-pasal kompromistis atau "koalisi semu" yang disepakati bersama sekedar untuk menciptakan mekanisme. Bila demikian, maka mekanisme tersebut hanyalah sebagai perekat yang memberi border terhadap arena "pertarungan kepentingan" di bidang pariwisata. Selebihnya, mengingat prinsip kepentingan dan instrumen *power*, maka di dalam border, peluang anarkisme pasti akan terjadi manakala tidak ada kekuatan hegemon, tidak ada prinsip *complementary*, *mutual gain* hanya sebagai wacana, setiap negara bermain kepentingan sekaligus mempertahankan keamanan nasional (membentuk pola persaingan), dan negara yang *powerful* menggunakan kekuatannya untuk memperoleh kekuasaan baik secara ekonomi maupun politik.

⁴⁰ Strategic Schedule for ASEAN Economic Community, © Copyright 2007 ASEAN Secretariat, diakses dari <http://www.aseansec.org>, 10 Desember, 2008, p.k.20.03.

⁴¹ Immanuel Jackson dan George Sorenson, *Pengantar Studi HI*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005) hal.88-89.

Dari sinilah timbul tantangan terhadap masing-masing negara anggota. Di dalam studi kasus Indonesia, tantangan yang dimunculkan dari kesepakatan ASTD tersebut berkaitan dengan dua hal besar yaitu:

Pertama, Indonesia harus mewaspadaikan dan mengantisipasi peluang di dalam arena ASTD (celah-celah kesepakatan) yang dapat dimanfaatkan oleh negara lain untuk menerapkan kepentingan di Indonesia (untuk mempermudah pembahasan, tantangan ini disebut sebagai tantangan A). Dalam prinsip realis, asumsi ini nyata karena ASTD menciptakan kondisi persaingan, dan dalam kondisi persaingan ini, masing-masing negara akan melakukan apapun demi maksimalisasi keuntungan relatifnya tanpa memperhitungkan untung atau ruginya negara lain. Maka Indonesia harus membangun unsur kewaspadaan melalui kebijakan yang ditujukan untuk melindungi keamanan nasional negara di sektor pariwisata, baik yang bersifat preventif maupun solutif, berkaitan dengan ASTD. Sesuai dengan pendapat Machiavelli, ini dapat dilakukan dengan meningkatkan dan mempertahankan kepentingan nasional.⁴² Ini masuk akal mengingat bahwa Indonesia berada di dalam arena kompetisi dan konflik yang sangat tajam. Ganesan (1994) menteorikan keberadaan '*Malay Archipelago Complex*' yang terdiri dari Malaysia, Indonesia, Singapura, dan Brunei Darussalam. Negara-negara tersebut selalu memiliki banyak konflik laten, meskipun memiliki banyak kerjasama.⁴³

Tantangan kedua (tantangan B), Indonesia harus dapat melihat dan mencari peluang di dalam kesepakatan ASTD yang dapat digunakan untuk memaksimalkan keuntungan relatifnya di bidang pariwisata ASEAN. Ini bukanlah hal yang mudah. Hal-hal yang harus menjadi pertimbangan Indonesia berkaitan dengan kejelian memandang substansi kesepakatan, kewaspadaan terhadap iklim kompetisi regional, kemawasdirian terhadap kapasitas nasional –berkaitan dengan perhitungan keuntungan relatif yang tepat, dan prinsip kehati-hatian dalam merumuskan kebijakan luar negeri⁴⁴ di bidang pariwisata. Tantangan kedua ini cukup krusial namun tidak mudah untuk dilakukan. Dalam pandangan realis, setiap negara anggota ASEAN pasti memiliki posisi yang sama dengan Indonesia. Yang membedakannya adalah distribusi kekuasaan dan tingkat

⁴² Immanuel Jackson dan George Sorenson, *Ibid*, hal.90.

⁴³ N. Ganesan, "Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia," dalam *Asian Affairs*, (Washington D.C.: 1994), hal.458-460.

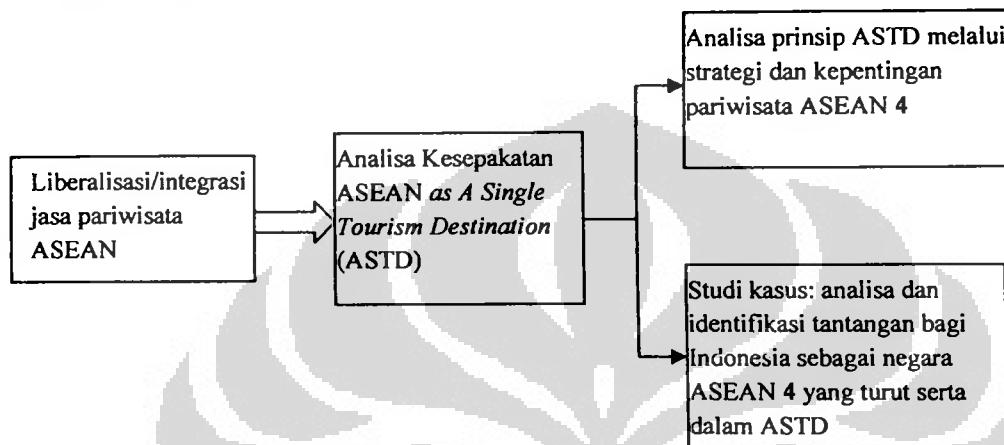
⁴⁴ Immanuel Jackson dan George Sorenson, *Op.Cit.*, hal.110.

kepentingan. Kesulitannya terletak pada iklim persaingan, karenanya untuk menjawab tantangan ini dibutuhkan strategi yang sangat matang.

1.5 Metodologi Penelitian

Metodologi yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metodologi kualitatif, dengan menggunakan kerangka konsep sebagai pisau analisa permasalahan.

1.5.1 Alur Berpikir



Kerangka berpikir di atas menunjukkan hubungan dan relevansi pendekatan dalam analisa pembahasan. Institusi ASEAN akan dianalisa melalui pendekatan realis. Tujuannya adalah mengetahui prinsip pembentukan mekanisme ASTD. Selanjutnya, mekanisme sebagai hasil dari kesepakatan yang telah terbentuk, dengan paradigma yang sama, akan ditelaah dengan mengidentifikasi tantangan yang dimunculkannya terhadap Indonesia.

1.5.2 Operasionalisasi Metodologi

1.5.2.1 Metode Pengumpulan Data

- Studi literatur/studi dokumen

Studi literatur dilakukan dengan pengumpulan dan inventarisasi data-data yang terdapat di dalam dokumen dan berbagai referensi lain seperti hasil penelitian dan literatur yang berkenaan dengan analisa kepentingan negara ASEAN, substansi ASTD, dan kondisi kepariwisataan Indonesia.

- Metode wawancara

Prof. Boediharso selaku Dosen Pariwisata Universitas Indonesia dan pengamat pariwisata internasional, dan Des Alwi selaku budayawan dan sejarawan Indonesia.

1.6 Hipotesis Penelitian

Hipotesis 1: ASTD dibentuk dan dilaksanakan berdasarkan prinsip *relative gain*

Hipotesis 2: ASTD membawa tantangan yang spesifik bagi Indonesia sebagai negara ASEAN 4

1.7 Sistematika (Rencana Pembabakan) Skripsi

Bab I adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian, kerangka teori, alur deskripsi, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II adalah pendeskripsian mekanisme ASTD, yang meliputi: posisi liberalisasi jasa pariwisata di bawah AFAS; perjalanan pembentukan kesepakatan; perubahan bentuk kesepakatan; mekanisme ASTD itu sendiri; dan penjelasan mengenai beberapa *Plan of Action* yang mengikutinya.

Bab III akan menekankan analisa prinsip pembentukan kesepakatan ASTD di dalam mekanisme kerjasama ekonomi regional di tingkat ASEAN. Analisa dilakukan dengan meletakkan paradigma realis dalam melihat kepentingan pariwisata aktor-aktor negara di dalam ASEAN.

Bab IV akan menganalisa tantangan yang ditimbulkan dari mekanisme kebijakan ASTD terhadap Indonesia. Pembahasan ini akan difokuskan pada pembahasan pasal-pasal yang memberikan tempat bagi Indonesia untuk bermain kepentingan sekaligus melindungi kepentingan nasionalnya.

Bab V akan menjelaskan tentang kesimpulan dari permasalahan yang dibahas. Jawaban rumusan masalah akan dipaparkan secara jelas dari analisa yang telah dilakukan dalam bab-bab sebelumnya.

BAB 2

DESTINASI TUNGGAL PARIWISATA ASEAN **(ASEAN as A Single Tourism Destination)**

Bab II ini akan membahas secara lebih mendalam tentang apa yang dimaksud dengan *ASEAN as A Single Tourism Destination* atau yang dalam skripsi ini disebut dengan ASTD. ASTD yang merupakan konsep integrasi jasa pariwisata ASEAN dapat dikatakan sebagai hal yang baru. Progres perkembangan perumusan mekanismenya pun tidak segencar perdagangan barang melalui AFTA ataupun perdagangan jasa lain seperti informasi, kesehatan, dll. Akan tetapi, ke depan signifikansi perdagangan jasa pariwisata terutama di kawasan ASEAN akan menjadi semakin penting, walaupun kini ASEAN masih berupaya mewujudkan hal tersebut.

Sebagai hal yang relatif baru, ASTD akan lebih dikenalkan melalui definisi konsep, sejarah perumusan gagasan, mekanisme yang mengaturnya, hingga pelaksanaannya menuju tahun 2010 mendatang.

2.1 Tema Besar Integrasi Pariwisata ASEAN

Sudah lama gagasan itu muncul dan selalu dibicarakan dalam setiap ASEAN Tourism Forum (ATF). Destinasi tunggal ASEAN. Bayangkan betapa anggunnya gagasan ini. Sepuluh negara tiba-tiba menjadi sebuah satu kesatuan, tanpa diusik batas administratif, sepuluh negara dipandang hanya menjadi sebuah destinasi (daerah tujuan wisata), bukan lagi sepuluh negara.
(Jones Sirait, 2005)

Pariwisata merupakan satu sektor unggulan yang prospektif di ASEAN. Berdasarkan data Sekretariat ASEAN, jumlah kunjungan wisata ke ASEAN sampai tahun 2002 mencapai 43 juta orang. Sementara perjalanan intra ASEAN⁴⁵ di tahun 2002 mencapai 45 persen dari total jumlah wisatawan internasional tersebut. Kontribusinya terhadap PDB negara-negara ASEAN dari tahun ke tahun pun dinilai signifikan. Seperti yang ditampilkan dalam tabel berikut, pada tahun 2004, sumbangan sektor pariwisata ASEAN kepada PDB masing-masing negara berada di atas 10% dan terus meningkat setiap tahunnya.⁴⁶

⁴⁵ Perjalanan intra ASEAN adalah perjalanan wisata yang dilakukan lintas negara di dalam kawasan ASEAN saja. Bila satu negara menerima wisatawan intra ASEAN, berarti negara tersebut menerima wisatawan yang berasal dari sesama negara ASEAN (Negara tetangganya sendiri).

⁴⁶ Aswin Kosotoli dan Gunawan Saichu, *Op.Cit.*, hal.37.

Tabel 2.1 Kontribusi Pariwisata terhadap PDB negara ASEAN 2004

Negara	Dampak Langsung terhadap PDB (%)	Dampak Tidak Langsung terhadap PDB (%)
Brunei	3,27	13,88
Kamboja	6,81	16,31
Indonesia	3,05	8,57
Laos	4,94	10,45
Malaysia	4,94	14,42
Myanmar	1,63	3,37
Filipina	2,63	7,14
Singapura	2,41	10,37
Thailand	5,96	12,94
Vietnam	2,18	8,60

Sumber: World Travel and Tourism Council (WTTC), 2004.⁴⁷

Data dari Bappenas pun menunjukkan bahwa tahun 2005, 10 negara anggota ASEAN menerima kunjungan 51,2 juta wisatawan mancanegara, atau mengalami peningkatan sebesar 4,4 persen dari tahun sebelumnya yang mencapai 49 juta orang. Jumlah kunjungan tahun 2005 itu berarti meningkat dua kali lipat daripada satu dasawarsa sebelumnya. Sementara pada tahun 2007, jumlah wisatawan internasional ke ASEAN mencapai 60 juta orang. 25,8 juta di antaranya adalah wisatawan intra-ASEAN.⁴⁸

Tabel 2.2 Jumlah Kunjungan Wisatawan ASEAN 2001-2005
(ribuan orang)

Negara	2005	Total	Intra ASEAN	Ekstra-ASEAN	Pangsa 2001-2005 (%)	
			2001-2005		Intra	Ekstra
Brunei	127	2.921	2.571	350	88,0	12,0
Kamboja	10422	4.570	647	3.923	14,2	85,8
Indonesia	5.002	24.681	10.722	13.959	43,4	56,6
Laos	1.095	4.037	2.847	1.190	70,5	29,5
Malaysia	16.431	68.778	52.397	16.381	76,2	23,8
Myanmar	661	3.887	248	3.639	6,4	93,6
Filipina	2.623	10.551	709	9.842	6,7	93,3
Singapura	8.942	38.530	13.800	24.730	35,8	64,2
Thailand	8.931	51.613	12.600	39.013	24,4	75,6
Vietnam	3.468	13.782	1.637	12.145	11,9	88,1
ASEAN	48.072	223.350	98.178	125.172	44,0	56,0

Sumber: Sekretariat ASEAN, 2007

⁴⁷ Sri Fitriani, et.al., *Op.Cit.*, hal. 75

⁴⁸ Konsentrasi Kunjungan Wisata ASEAN, data diakses dari <http://www.bappenas.go.id.>, 17 Desember 2008, p.k.20.35.

Pesatnya pertumbuhan pariwisata ASEAN kini semakin mengukuhkan peran penting sektor ini dalam kawasan perdagangan ASEAN, terutama perdagangan bebas jasa. Dalam target percepatan pembentukan MEA 2015, sebagaimana tertuang dalam piagam ASEAN yang ditandatangani pada tahun 2007, pariwisata merupakan satu dari 12 sektor utama dan 5 sektor jasa prioritas yang harus sudah diliberalisasi seluruhnya pada tahun 2010.

Target liberalisasi tersebut dicapai dengan menjadikan ASEAN sebagai satu destinasi tunggal pariwisata. Pertemuan Menteri-menteri Pariwisata ASEAN menyebutnya, “*making ASEAN as A Single Tourism Destination*. “ Jargon *ASEAN as A Single Tourism Destination* (ASTD) ini dijadikan sebagai tema besar yang melandasi integrasi pariwisata ASEAN. Setelah gagasan integrasi pariwisata ini disetujui, ASEAN mulai bergerak dengan membuat Kampanye *visit ASEAN* dan membuat mekanisme *ASEAN single visa*⁴⁹ yang diberlakukan demi mendukung pariwisata ASEAN sebagai satu kawasan tunggal.

Berdasarkan *Plan of Action on Cooperation in Tourism* (1997) membentuk *ASEAN as A Single Tourism Destination* berarti:⁵⁰

- a) Mengembangkan dan mempromosikan ASEAN sebagai destinasi wisata yang tunggal dan kolektif (*ASEAN as a single and collective tourism destination*) dengan standar internasional, fasilitas, dan daya tariknya
- b) Memperkuat kerjasama sektor pariwisata di antara negara anggota, termasuk sektor publik dan swasta dalam rangka fasilitasi perjalanan wisata intra-ASEAN serta perdagangan bebas dan investasi di bidang jasa pariwisata
- c) Menyediakan forum diskusi bersama bagi isu dan pengembangan pariwisata

⁴⁹ *ASEAN single visa* adalah mekanisme yang disepakati negara-negara anggota ASEAN dan diberlakukan untuk melintasi Negara ASEAN dengan bebas (gratis) dalam hal kunjungan wisata. Mekanisme ini diberlakukan secara bertahap dengan prinsip ASEAN Minus X atau berlaku fleksibel bagi Negara-negara yang belum siap. Tetapi bagi negara yang sudah siap, harus berupaya memberlakukannya. Pada 2010 mendatang, mekanisme ini sudah harus berlaku bagi semua.

⁵⁰ *Plan of Action on Cooperation in Tourism* dibentuk tahun 1997. Ini adalah *plan of action* pertama yang dikeluarkan untuk mengatur integrasi pariwisata ASEAN. Di sinilah gagasan awal pembentukan ASTD dimunculkan. *Plan of Action* ini merupakan rencana strategis awal. Namun konsep ASTD baru di-*launching* satu tahun kemudian, yaitu satu pertemuan menteri pariwisata ASEAN tahun 1998.

Sementara dalam kesepakatan terbaru, yaitu *ASEAN Tourism Agreement* (2002)⁵¹ dinyatakan bahwa untuk membentuk sebuah kawasan tunggal pariwisata di ASEAN, ASEAN harus memenuhi syarat-syarat penghapusan hambatan perjalanan wisata dan penyelenggaraan kerjasama dalam hal fasilitasi pariwisata bersama. Hal-hal tersebut diatur di dalam pasal-pasal khusus yang menyebutkan tentang pemberlakuan sistem bebas visa bagi wisatawan intra ASEAN dan sistem visa tunggal bagi wisatawan ekstra-ASEAN, liberalisasi jasa transportasi, khususnya udara, promosi dan pemasaran bersama (ASEAN sebagai satu kesatuan), membangun hubungan antara pemerintah dengan sektor swasta dalam pengelolaan pariwisata, hingga mempermudah aliran investasi di bidang pariwisata.

Bisa dibayangkan bahwa terbentuknya kawasan pariwisata yang terintegrasi tersebut akan memberikan cakupan keleluasaan mobilitas wisatawan untuk mengunjungi negara-negara di ASEAN dengan mudah, juga keleluasaan bagi pengusaha jasa pariwisata terutama investor swasta (intra maupun ekstra-ASEAN) untuk mendapatkan berbagai kemudahan-kemudahan. Misalnya: dengan sistem bebas visa, para wisatawan intra-ASEAN bebas pergi ke manapun tanpa perlu membayar visa ke tiap negara, sementara wisatawan ekstra-ASEAN hanya membayar satu visa (ASEAN) dan berlaku untuk seluruh negara anggota. Sementara industri jasa perjalanan di satu negara dapat menyediakan paket wisata ke negara anggota manapun. Pesawat terbang milik negara-negara ASEAN pun dapat mendirikan maskapai di negara ASEAN mana pun dengan mudah.

Potensi wisata adalah instrumen utama dalam pariwisata, tetapi tidak dalam industri jasa pariwisata. Pariwisata yang telah diposisikan sebagai industri jasa dikatakan sebagai sebuah produk yang siap dijual dengan cara menarik wisatawan. Dengan demikian, instrumen utamanya tidak lagi potensi wisata melainkan bagaimana cara mengemas dan memasarkan pariwisata tersebut sebagai sebuah produk.⁵² Di sisi lain, Industri pariwisata adalah industri jasa pelayanan yang mengedepankan kualitas dan kepuasan bagi konsumennya sehingga menimbulkan kecenderungan untuk kembali

⁵¹Sejak tahun 1997, forum-forum pembentukan integrasi pariwisata ASEAN terus bergulir, hingga tahun 2002 tercapailah sebuah kesepakatan utuh yang diratifikasi bersama dan disetujui sebagai mekanisme patokan bagi negara-negara ASEAN untuk mencapai ASTD, yaitu *ASEAN Tourism Agreement*.

⁵² Salah Wahab, Manajemen Kepariwisataan, (Jakarta: Pradnya Pramita, 2003), hal.29.

dan membawa misi promosi bagi konsumen-konsumen berikutnya.⁵³ Kesimpulannya, instrumen-instrumen yang terpenting dalam industri pariwisata adalah pengemasan, pemasaran dan pelayanan.

Instrumen tersebut merupakan komponen utama yang menentukan keberhasilan suatu negara dalam perdagangan bebas pariwisata. Akan percuma bagi negara yang memiliki potensi pariwisata yang tinggi untuk bersaing dalam kawasan perdagangan bebas bila tidak memiliki strategi yang baik dalam pengemasan, pemasaran, dan pelayanan wisata. Tetapi walaupun suatu negara memiliki keterbatasan potensi wisata, negara tersebut tetap dapat berhasil dalam perdagangan bebas pariwisata bila negara tersebut mampu mengoptimalkan diri dengan strategi pengemasan, pemasaran, dan pelayanan yang baik.

Tidak semua negara ASEAN memiliki potensi pariwisata yang besar. Karena potensi wisata dipandang bukan sebagai komponen utama dalam perdagangan bebas, idealnya ASTD membuka peluang peningkatan industri wisata di tiap negara anggota melalui pasar bebas dalam artian peningkatan daya saing di bidang pengemasan, pemasaran, dan pelayanan wisata. Sekarang tergantung bagaimana masing-masing negara anggota mempersiapkan diri dalam hal pengemasan, pemasaran, dan pelayanan industri wisatanya untuk bersaing dalam ASTD.

Sebagai perdagangan jasa (*trade of services*), pariwisata menawarkan berbagai bentuk imajinasi, ilusi dan fantasi yang umumnya ada di benak setiap manusia. produk-produknya bersifat *perishable*, artinya hanya dapat dikonsumsi pada saat wisatawan menikmati produk tersebut.⁵⁴ Untuk menikmati produk-produk wisata, wisatawan harus mengunjungi secara langsung destinasi yang menawarkan atau menyediakan produk yang diinginkan. Produk, daya tarik dan atraksi wisata yang tersedia di suatu daerah tujuan wisata selanjutnya dijadikan sebagai *image* dari daerah tujuan wisata tersebut. Dalam konsep ASTD, *image* wisata ASEAN dibangun dari kesepuluh negara yang ada di dalamnya. Maka, wisatawan akan mengunjungi ASEAN sebagai satu kesatuan. Sementara masing-masing negara di dalamnya akan berlomba-lomba membangun *image*. Nampak dari luar adalah destinasi tunggal, tetapi yang terbentuk di dalam adalah

⁵³Hasil Wawancara dengan Prof. Boediharso, peneliti dan praktisi pariwisata LIPI, dan Dosen D3 pariwisata, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Indonesia.

⁵⁴Marcus M. Greason, *Tourism Dynamics: Marketing and Transparency*, (New York: Gilbert Press, 2008).

kawasan kompetisi yang bebas. Kini, semua akan tergantung pada kualifikasi masing-masing negara.

Menurut Sirait, dari sisi *marketing*, tentu lebih mudah menjual “destinasi tunggal” ini. Negara tak perlu lagi berpromosi sendiri-sendiri dan memakan banyak biaya. Logikanya, ketika ASEAN dijual, maka secara otomatis negara-negara yang terlibat di dalamnya akan turut serta.⁵⁵ PM Mahathir dalam pertemuan *ASEAN Tourism Conference* di Malaysia tahun 2005, menyatakan bahwa untuk membentuk ASTD, semua negara harus mau bekerja sama. Setiap industri pariwisata harus ikut menjual negara ASEAN lain. Sebagai bentuk kerjasama ini, setiap negara ASEAN harus mendukung kebijakan bebas visa, bebas fiskal, *open air policy*, mencantumkan logo “Destinasi Tunggal ASEAN” di setiap material promosi pariwisata negara-negara ASEAN dan bersedia memasukkan iuran atau dana promosi bersama.⁵⁶

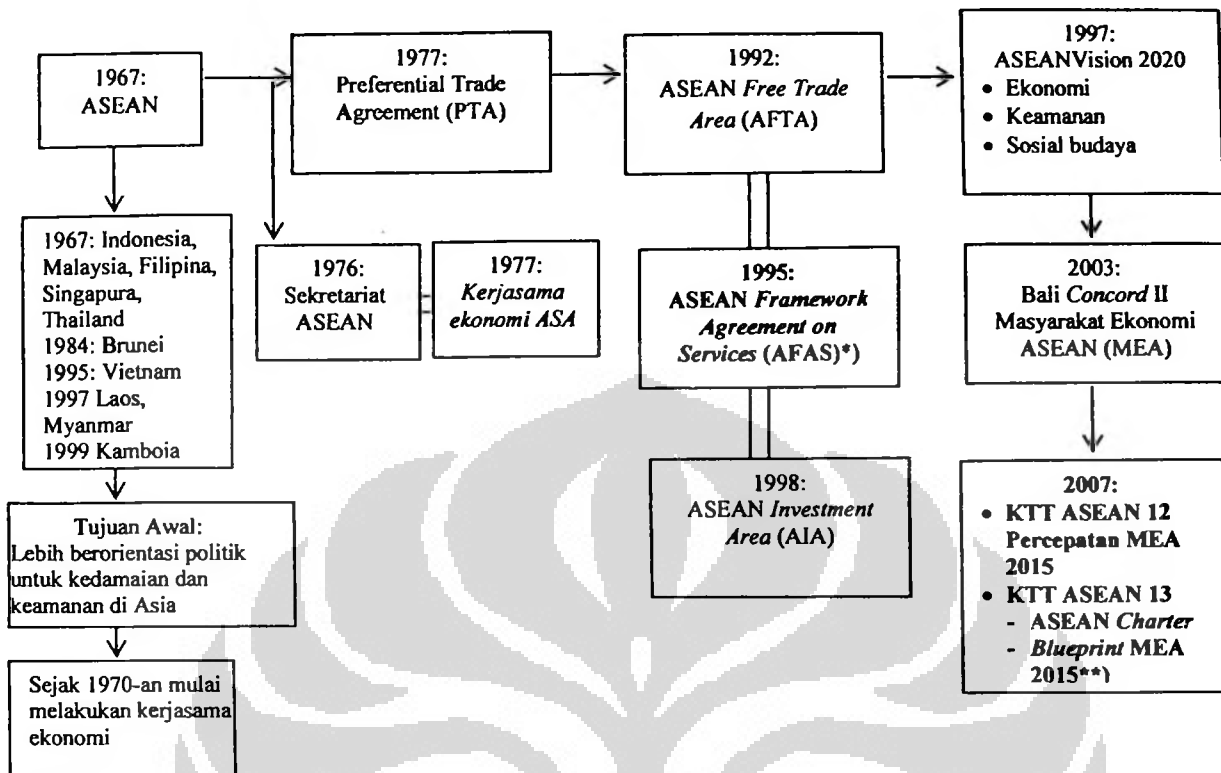
ASTD bukan sekedar gagasan semata, namun sebuah kawasan kompetisi jasa pariwisata yang aktif. Pertama, ini merupakan hal baru bagi ASEAN yang akan memulai MEA dengan AFTA tahun 2015. Pembukaan pasar bebas justru akan dimulai dari sektor jasa yang masih tergolong baru bagi negara-negara anggota ASEAN, bukan sektor barang yang selama ini telah relatif berjalan paling tidak secara bilateral. Kedua, kualifikasi masing-masing negara yang menjadi modal utama bukanlah hal yang mudah untuk dicapai. Mekanisme pengaturan harus jelas agar setiap negara dapat memiliki patokan sejauh mana mereka dapat berpartisipasi dalam melaksanakan ASTD. Pada skema menuju MEA 2015, ASTD diletakkan dalam unit terkecil dalam pelaksanaan liberalisasi sektor jasa 2010 yang akan dicapai sebagai salah satu target kawasan perdagangan bebas sektor jasa (AFAS), seperti ditunjukkan pada gambar pada halaman berikut.⁵⁷

⁵⁵ Jones Sirait, Destinasi Tunggal ASEAN?, diakses dari <http://www.geografiana.com>, 16 September 2008, p.k.14.31.

⁵⁶ Jones Sirait, *Ibid.*

⁵⁷ Sumber: Sekretariat ASEAN, 2008.

Gambar 2.1 Skema Menuju Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015



*) Liberalisasi pariwisata termasuk dalam agenda AFAS yang telah ada sejak tahun 1995, namun perundingan jasa tidak seprogresif perundingan barang di dalam AFTA. Hingga kini, perundingan liberalisasi sektor pariwisata masih terus berjalan di bawah AFAS

**) Tahun 2007 adalah tahun yang progresif bagi perkembangan liberalisasi di segala sektor, terutama sektor jasa –termasuk pariwisata di dalamnya dengan mencetuskan percepatan MEA tahun 2015 dan mengeluarkan cetak biru MEA yang mengatur tentang liberalisasi empat sektor jasa utama (pariwisata, kesehatan, penerbangan dan e-ASEAN).⁵⁸

Sumber: Sekretariat ASEAN, 2008

Gambar di atas adalah skema menuju MEA. Dari skema tersebut dapat dilihat bahwa percepatan MEA meliputi 3 sektor pengembangan kawasan, yaitu AFTA, AFAS dan AIA yang sebenarnya sudah terbentuk periode 1990-an. Pada tahun 2007, 3 sektor tersebut kembali ditargetkan dalam percepatan. Sementara pariwisata sendiri berada di dalam AFAS seperti yang nampak pada gambar berikut:

⁵⁸ Liberalisasi kesehatan, penerbangan, dan e-ASEAN dapat mendukung liberalisasi sektor pariwisata. Beberapa negara seperti Singapura dan Malaysia menjadikan sektor kesehatan sebagai daya tarik pariwisata, dan sektor penerbangan adalah jasa perjalanan utama yang mendukung perjalanan wisata antar negara. Sementara e-ASEAN adalah teknologi yang penting bagi promosi wisata.

pariwisata dan masih berjalan hingga kini. Tahun 1987, ATF membuahkan Deklarasi Manila. Berdasarkan deklarasi ini, ASEAN diharapkan dapat meningkatkan perjalanan wisata intra-ASEAN dan membangun industri wisata yang kompetitif. Deklarasi Manila ini adalah *platform* bagi kesepakatan kerjasama kawasan di sektor perdagangan jasa pariwisata selanjutnya. Walaupun konsep integrasi kawasan belum digulirkan di sini, namun Deklarasi Manila ini tetap menjadi patokan penting dalam setiap forum integrasi pariwisata hingga kini.

26 September 1988, ASEAN SCOT mengadakan pertemuan di Kuala Lumpur untuk membentuk *ASEAN Tourism Information Center* sebagai pusat informasi pariwisata ASEAN serta sebagai lembaga promosi bagi pariwisata intra dan ekstra-ASEAN melalui mekanisme kerjasama. Lembaga ini berkantor pusat di Kuala Lumpur, dan harus memiliki kantor perwakilan di masing-masing ibu kota negara anggota. *ASEAN Tourism Information Center* hanya berperan sebagai lembaga koordinator. Namun keberadaannya tidak terlalu berpengaruh signifikan.

Sejak tahun 1991 hingga 1995, ASEAN mengupayakan berbagai promosi bersama seperti *Visit ASEAN Year 1992* yang cukup menarik perhatian. Pada periode itu pulalah peran ASEAN SCOT digantikan dengan peran *ASEAN National Tourism Organizations* (ASEAN NTOs).⁶⁰ Saat itu mulai tercetus gagasan untuk menjadikan ASEAN sebagai daerah tujuan wisata tunggal dengan semboyan *Six in One Destination* (1992) dan berubah menjadi *Seven in One Destination* (1996) dengan bergabungnya Vietnam ke dalam ASEAN.⁶¹ Konsep ini diluncurkan pada *Visit ASEAN Year 1992*, justru pada saat persaingan di bidang pariwisata antar negara ASEAN semakin menajam.

Periode 1991-1996 adalah masa pertumbuhan pariwisata ASEAN yang cukup fenomenal. Angka kunjungan wisata mencapai dua perempat kunjungan wisata dunia, melebihi angka kunjungan wisata dari seluruh kawasan Asia Pasifik.⁶² Sementara pada tahun 1995, wacana tentang liberalisasi perdagangan sektor jasa telah mulai digulirkan, yaitu dengan dibentuknya AFAS. Industri pariwisata akhirnya menjadi salah satu

⁶⁰ Organisasi pariwisata yang dimiliki masing-masing negara (seperti *Singapore Tourism Board*, atau Departemen Pariwisata Indonesia). Artinya, metode promosi pariwisata dikembalikan lagi ke masing-masing negara.

⁶¹ *Tantangan Indonesia, Tantangan RI*, diakses dari <http://www.wisatanet.com>, 12 Desember, 2007, p.k.17.25.

⁶² Sri Fitriani, *Op.Cit.*, hal.134.

agenda liberalisasi di bawah AFAS. Untuk menindaklanjuti perkembangan progresif ini, pada tahun 1997 dibentuklah *Plan of Action* (PoA) yang mensyaratkan integrasi pariwisata ASEAN –merupakan rumusan hasil kesepakatan dari *the 6th meeting of ASEAN NTOs* tanggal 17-18 Juli di Singapura. PoA ini adalah dokumen strategis yang diharapkan dapat membentuk interaksi dan kerjasama pariwisata yang lebih luas dan solid di antara negara-negara anggota ASEAN. Wacana tentang ASTD pertamakali disampaikan secara lebih jelas dan spesifik pada PoA ini. Pada Bab II PoA, pembentukan *ASEAN as A Single Tourism Destination* ditetapkan sebagai tujuan utama liberalisasi pariwisata ASEAN. Konsep kerjasama dalam PoA lebih ditekankan ke arah integrasi dan liberalisasi yang sesuai dengan agenda AFAS 1995. Sayangnya, saat PoA ini dilahirkan, arah dan posisi kerjasama sektor pariwisata masih belum nampak dengan tegas. Walau demikian, pembentukan PoA tahun 1997 telah menjadi tonggak awal pembentukan ASTD.

PoA 1997 ini berlanjut dengan ditandatanganinya *Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Tourism* pada pertemuan menteri-menteri pariwisata ASEAN yang pertama (*Meeting of ASEAN Tourism Ministers* yang disingkat dengan M-ATM) di Cebu, Filipina, tanggal 10 Januari 1998. *Ministerial Understanding* tersebut memang membahas dan menyetujui tentang pembentukan *ASEAN as A Single Tourism Destination* hingga area kerjasama seperti yang telah ditetapkan dalam PoA 1997. Tetapi, kesepakatan ini hanya menghasilkan empat pasal normatif tentang konsep destinasi tunggal, area kerjasama, dan koordinasi. Tidak ada pasal-pasal khusus yang mengesahkan mekanisme pelaksanaan yang telah dirumuskan PoA 1997. Sehingga, implementasi integrasi pariwisata regional saat itu terkesan tidak serius.

Periode lima tahun berikutnya, M-ATM terus berlangsung tanpa menghasilkan perubahan yang berarti sampai diselenggarakannya M-ATM ke-6 pada tanggal 4 November, 2002 di Phnom Penh, Kamboja. Buahnya adalah mekanisme konkret bagi pengaturan pelaksanaan integrasi pariwisata ASEAN yang terangkum dalam *ASEAN Tourism Agreement* (ATA). ATA berisikan dua belas pasal yang memuat tata laksana teknis dari perwujudan ASTD seperti: fasilitasi perjalanan intra-ASEAN dan jasa transportasi, akses pasar, kualitas pariwisata, keamanan, pemasaran bersama, pengembangan sumber daya manusia, hingga mekanisme penyelesaian konflik. ATA

kemudian disahkan dan disepakati sebagai regulasi pelaksanaan integrasi pariwisata ASEAN dengan meletakkan ASTD sebagai sasaran yang dituju.

Secara historis, pembentukan ASTD nampak dinamis, namun secara substansial terjadi perubahan konsep dari kerjasama pariwisata antar negara anggota ke arah yang lebih terintegrasi. Ini tak lepas dari perubahan arah regionalisme ASEAN itu sendiri yang tercermin dari tercetusnya gagasan integrasi pariwisata regional melalui liberalisasi jasa di bawah AFAS dan dilanjutkan dengan pembentukan *ASEAN's Vision 2020* tahun 1997. Model integrasi pariwisata berbasis ASTD yang terus *digodog* hingga tahun 2002, menjadi *platform* yang siap diimplementasikan. Tahun 2003 disepakati pembentukan MEA 2020 melalui Deklarasi *Bali Concord II*. Sementara berdasarkan *Vientiane Action Programme* (2004) pasar jasa akan dimulai tahun 2010, tetapi ini tidak berdampak signifikan pada progres pelaksanaan ASTD. Implementasinya cenderung lambat. Akhirnya, KTT ASEAN 2007 di Cebu memberi harapan baru dengan adanya percepatan MEA.

2.3 Mekanisme ASTD

Dalam cetak biru MEA 2007 telah ditetapkan 21 target ASTD pada poin 2.4.2: eliminasi batasan akses pasar dan hambatan nasional; memberdayakan sektor swasta dalam promosi dan pemasaran bersama pada *event* wisata ASEAN; dan setiap negara harus menggunakan logo *Visit ASEAN* dalam rangka mempromosikan ASTD.⁶³ Beberapa target ini telah diupayakan secara bertahap sejak 2004 dan diharapkan dapat dicapai sepenuhnya pada 2010 mendatang.⁶⁴ Untuk itu, ASEAN menyepakati mekanisme pencapaian ASTD berdasarkan tiga hasil kesepakatan penting di forum pariwisata, yaitu: PoA 1997, *Ministerial Understanding* 1998, dan ATA 2002.⁶⁵

2.3.1 PoA 1997 dan *Ministerial of Understanding* 1998

PoA 1997 adalah rancangan awal dari prosedur pelaksanaan ASTD. PoA ini dirumuskan berdasarkan *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic*

⁶³Cetak Biru MEA 2015 tentang liberalisasi jasa pariwisata, diakses dari <http://www.aseansec.org>, 18 September 2008, p.k.20.35.

⁶⁴Pencapaian ASTD diserahkan kepada masing-masing negara anggota, karena setiap negara juga telah memiliki strategi kerjasama pariwisatanya sendiri, baik yang bersifat bilateral, ataupun multilateral. Tetapi secara umum, pelaksanaan liberalisasi pariwisata tersebut disesuaikan dengan prinsip pelaksanaan AFAS, yaitu menggunakan mekanisme ASEAN Minus X (Negara-negara yang dianggap belum siap).

⁶⁵PoA 1997 diserahkan dalam M-ATM 1998 yang akhirnya menghasilkan *Ministerial Understanding* 1998. Sedangkan ATA 2002 adalah prosedur yang wajib dilaksanakan setelah melalui proses ratifikasi.

Cooperation (1992) dan sebagai implementasi pelaksanaan AFAS yang dicanangkan tahun 1995 di bidang pariwisata. PoA ini tidak diratifikasi, hanya disusun bersama dan diserahkan sebagai bahan pembahasan pada M-ATM tahun 1998. Mekanisme integrasi pariwisata dalam PoA 1997 terdiri dari lima strategi –dengan butir-butir, yang meliputi: (1) memasarkan ASEAN sebagai destinasi tunggal dengan daya tarik yang beragam, berstandar dan berfasilitas internasional; (2) meningkatkan investasi di bidang pariwisata dalam rezim yang lebih kompetitif; (3) mengembangkan sumber daya manusia yang kompeten di bidang pariwisata; (4) mengembangkan pariwisata berbasis lingkungan yang berkelanjutan; dan (5) fasilitasi perjalanan wisata intra-ASEAN.

Masing-masing strategi diikuti oleh langkah-langkah teknis yang dapat diimplementasikan. Strategi pertama ditindaklanjuti dengan sembilan langkah yang mengutamakan promosi ASTD melalui paket perjalanan wisata, berbagai *event* bersama, perluasan jaringan, intensifikasi kerjasama pemerintah dan swasta, hingga pembentukan *ASEAN Tourism Fund*. Strategi kedua memuat enam langkah yang meliputi perkuatan komitmen dan jadwal liberalisasi pariwisata di bawah AFAS, koordinasi kebijakan dan prosedur investasi, pengurangan hambatan dan prosedur investasi, hingga fasilitasi aliran tenaga kerja industri pariwisata. Strategi ketiga diimplementasikan dengan tiga langkah yang berhubungan dengan kerjasama di bidang pemberdayaan sumber daya manusia di bidang pariwisata, termasuk pelatihan dan pendidikan. Strategi keempat diikuti dengan empat langkah tentang penerapan *sustainable tourism* dengan regulasi pengembangan wisata, pengawalan dan monitoring, dan kerjasama pemerintah dengan swasta. Pada strategi kelima, langkah yang dirumuskan meliputi tujuh langkah yang mewajibkan penghapusan pajak, pembentukan jaringan transportasi intra-ASEAN, mendukung liberalisasi transportasi udara laut, dan telekomunikasi, serta mengajukan penggunaan *smart passports* atau *smart cards* sebagai visa bebas.

Secara substansial, kelima strategi dan langkah-langkah tersebut merupakan gagasan awal untuk membentuk integrasi pariwisata ASEAN. Keseluruhan komponen dari setiap strategi yang telah dirumuskan memuat prinsip-prinsip kerjasama pariwisata ASEAN di dalam pasar bebas. Dengan kata lain, strategi-strategi tersebut mencoba mengarahkan wacana integrasi yang dicetuskan dengan gambaran yang lebih teknis.

Tahun berikutnya, PoA ini diserahkan pada M-ATM di Cebu, Filipina (1998). Berdasarkan hasil kesepakatan forum dalam M-ATM tersebut, PoA tersebut disahkan dan diubah bentuknya menjadi *Ministerial Understanding* yang berisikan empat pasal saja.⁶⁶ *Ministerial Understanding* merupakan kesepakatan yang menampakan kesatuan sikap tentang keberadaan ASTD. Substansinya telah merangkum seluruh strategi dan tindakan yang dirumuskan dalam PoA 1997, hanya dalam bentuk yang lebih padat.

PoA 1997 dan *Ministerial Understanding* 1998 ini telah memuat prosedur dasar awal dari pelaksanaan ASTD. Nilai-nilai dan mekanisme liberalisasi pariwisata pun telah jelas tertuang walaupun implementasi dari mekanismenya masih sebatas wacana normatif.

2.3.2 ASEAN *Tourism Agreement* (2002)

Sebagai ketentuan yang mengatur pelaksanaan integrasi (liberalisasi) pariwisata ASEAN, ATA memuat dua belas pasal strategis yang berkaitan dengan mekanisme liberalisasi pariwisata ASEAN. Pasal-pasal itu memuat poin-poin yang sempat dibahas dalam PoA 1997 dan *Ministerial Understanding* tahun 1998. Keduabelas pasal tersebut adalah:

Tabel 2.3 Mekanisme (Prosedur Utama) ATA 2002

Pasal	Tema	Isi (Butir-butir/ayat)
I	<i>objectives</i> (tujuan)	(1) kerjasama fasilitasi perjalanan wisata menuju dan di dalam kawasan ASEAN; (2) meningkatkan efisiensi dan tingkat kompetisi antar anggota ASEAN; (3) secara substansial mereduksi hambatan perdagangan pariwisata dan jasa perjalanan antar negara anggota ASEAN; (4) maksimalisasi daya tarik wisata kawasan dengan membangun jaringan pariwisata yang terintegrasi; (5) mengembangkan dan mempromosikan ASTD yang berstandar internasional; (6) memberikan <i>mutual assistance</i> dalam pengembangan sumber daya manusia, infrastruktur, dan fasilitas jasa pariwisata ASEAN; (7) menciptakan iklim pariwisata yang kondusif bagi perjalanan dan investasi wisata.

⁶⁶Tidak sedetail PoA 1997, hasil M-ATM 1998 ini hanya mengadopsi bagian tujuan perumusan dan area kerjasama. Selain itu ditambahkan pula dengan pasal yang mengatur tentang pengorganisasian dan pengkoordinasian kerjasama pariwisata ASEAN, serta pengaturan akhir tentang ratifikasi, perubahan, dan teknis formal.

Tabel 2.3 Mekanisme (Prosedur Utama) ATA 2002 (lanjutan)

II	fasilitasi perjalanan wisata intra-ASEAN dan internasional	(1) menggunakan mekanisme bebas visa bagi wisatawan intra-ASEAN berdasarkan perjanjian bebas visa bilateral (hanya bagi negara yang telah siap); (2) harmonisasi prosedur visa tunggal bagi wisatawan internasional (ekstra-ASEAN); (3) menghapuskan hambatan dan pajak perjalanan bagi wisatawan intra-ASEAN untuk berwisata ke negara lain; (4) memberdayakan penggunaan <i>smart cards</i> bagi <i>businessman</i> dan <i>frequent travelers</i> bila memungkinkan untuk perjalanan lintas batas berdasarkan perjanjian bilateral (bagi negara yang telah siap); (5) penggunaan simbol-simbol dan bahasa universal; (6) mempermudah pemrosesan dokumen perjalanan dan secara progresif mereduksi hambatan perjalanan.
III	fasilitasi jasa transportasi	(1) bekerjasama dan mempromosikan aksesibilitas udara secara internal dan eksternal melalui liberalisasi jasa transportasi udara; (2) meningkatkan efisiensi manajemen bandar udara dan jasa yang berhubungan; (3) menyusun kebijakan transportasi air dan pelayaran melalui penyediaan infrastruktur; (4) kerjasama keamanan dan efisiensi transportasi darat dan asuransi perjalanan; (5) kerjasama dan kesepakatan komersial antar maskapai di ASEAN.
IV	akses pasar	diatur sesuai dengan liberalisasi pasar jasa sebagaimana ditetapkan dalam AFAS 1995
V	kualitas pariwisata	(1) memberdayakan peran pemerintah dan komunitas lokal dalam hal penyediaan, konservasi, dan promosi wisata alam, budaya, dan sejarah tiap negara; (2) membawa wisatawan untuk belajar, menghormati, dan membantu melestarikan sumber daya alam, budaya, dan sejarah yang ada; (3) mengadopsi standar pengelolaan wisata berbasis lingkungan dan sertifikasi program <i>sustainable tourism</i> , serta memonitor dampak pariwisata bagi komunitas lokal, alam, dan budaya; (4) penggunaan teknologi ramah lingkungan dalam pengelolaan pariwisata; (5) mencegah ancaman dan eksploitasi sumber daya alam, budaya, dan sejarah yang mungkin timbul dari industri wisata; (6) mencegah eksploitasi manusia dalam industri pariwisata
VI	keamanan dan keselamatan pariwisata	(1) kerjasama di bidang penegakan hukum bagi keselamatan dan keamanan wisatawan; (2) Intensifikasi informasi masalah keimigrasian antar lembaga hukum; (3) meningkatkan sistem komunikasi dan bantuan bagi wisatawan.

Tabel 2.3 (sambungan)

VII	pemasaran dan promosi bersama	(1) mendukung kampanye <i>Visit ASEAN</i> dalam hal paket perjalanan wisata untuk mengetahui minat wisatawan; (2) mempromosikan kekayaan dan keberagaman alam, seni, dan budaya ASEAN; (3) menyatukan kerjasama antar ASEAN NTOs dan industri wisata swasta, khususnya penerbangan, hotel dan resor, operator wisata dan biro jasa perjalanan dalam rangka memasarkan dan mempromosikan paket tur antar negara, termasuk daerah sub-regional yang sedang berkembang; (4) memperluas jaringan maskapai masing-masing negara untuk promosi wisata; (5) menyelenggarakan ajang promosi ASEAN secara luas di dalam ataupun luar kawasan; (6) memperluas dan memperkuat kerjasama ASEAN di pasar internasional dan pameran wisata internasional; (7) mempromosikan ASEAN sebagai sebuah <i>brand</i> dalam pasar internasional; (8) memperkuat dukungan bagi ATF; (9) membuka kesempatan investasi pada industri wisata ASEAN; (10) bekerjasama dalam penggunaan teknologi informasi pada industri perdagangan jasa pariwisata; (11) membangun kerjasama antara sektor publik dan swasta dalam pemasaran dan promosi wisata bersama dengan organisasi pariwisata regional dan internasional dan badan lain yang relevan.
VIII	Pengembangan SDM	(1) memformulasikan peraturan yang berlaku umum yang memungkinkan negara anggota ASEAN menggunakan tenaga kerja ahli profesional dalam pariwisata regional berdasarkan peraturan bilateral; (2) intensifikasi serta tukar-menukar sumber daya dan fasilitas bagi pendidikan dan pelatihan pariwisata; (3) meningkatkan kualitas kurikulum dan kemampuan pendidikan pariwisata sekaligus memformulasikan standar kompetensi dan sertifikasi pariwisata ASEAN; (4) memperkuat kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengembangan sumber daya manusia; (5) bekerjasama dengan negara-negara lain dan institusi internasional untuk mengembangkan sumber daya manusia di bidang pariwisata.
IX	Penerapan ASTD	(1) negara anggota diwajibkan untuk menyusun prosedur-prosedur yang diperlukan, <i>Memoirs of Understanding</i> , dan perangkat lain yang dibutuhkan untuk menindaklanjuti kesepakatan ini. Dalam pengimplementasiannya, dua atau lebih negara anggota dapat melakukan penyusunan terlebih dahulu apabila negara anggota yang lain belum siap mengimplementasikan peraturan ini; (2) menteri-menteri pariwisata negara anggota ASEAN harus mengarahkan, mengkoordinasi, dan mengawasi pelaksanaan kesepakatan ini.

Tabel 2.3 (sambungan)

IX	Penerapan ASTD	(1) negara anggota diwajibkan untuk menyusun prosedur-prosedur yang diperlukan, <i>Memoirs of Understanding</i> , dan perangkat lain yang dibutuhkan untuk menindaklanjuti kesepakatan ini. Dalam pengimplementasiannya, dua atau lebih negara anggota dapat melakukan penyusunan terlebih dahulu apabila negara anggota yang lain belum siap mengimplementasikan peraturan ini; (2) menteri-menteri pariwisata negara anggota ASEAN harus mengarahkan, mengkoordinasi, dan mengawasi pelaksanaan kesepakatan ini.
X	Perubahan-perubahan	berbagai perubahan yang mungkin dilakukan terhadap kesepakatan ini harus diajukan melalui perundingan dan harus dapat dilaksanakan dengan efektif dan melalui standar ratifikasi Sekjen ASEAN untuk dapat diterima oleh seluruh anggota.
XI	Penyelesaian masalah	(1) Permasalahan-permasalahan yang mungkin terjadi di antara negara anggota dalam hal interpretasi, pelaksanaan, ataupun keberatan atas keseluruhan isi perjanjian, atau prosedur yang spesifik, harus diselesaikan melalui pembicaraan yang baik; (2) bila penyelesaian masalah tidak dapat tercapai maka, masalah yang ada akan diselesaikan berdasarkan prosedur penyelesaian masalah ASEAN (<i>Protocol on Dispute Settlement Mechanism for ASEAN</i>) yang ditandatangani pada 20 November 1996 di Manila, Filipina.
XII	peraturan penutup	1) Kesepakatan ini berlaku memaksa sejak diratifikasi oleh seluruh negara anggota dengan Sekjen ASEAN; (2) kesepakatan ini harus diletakkan di Sekretariat Jenderal ASEAN, dan duplikasinya diberikan kepada masing-masing negara; (3) tidak ada hal dalam kesepakatan ini yang dapat diinterpretasikan untuk mencegah pelaksanaannya dengan itikad baik oleh negara anggota manapun, dengan tujuan untuk melindungi keamanan nasional dan tatanan publik, moral publik, agama, kesehatan dan kehidupan manusia, dan nilai-nilai sosial-budaya.

Sumber: Dokumen Sekretariat ASEAN⁶⁷

Kesepakatan ini berhasil disusun di Phnom Penh, Kamboja pada tanggal 4 November, 2002 dan diratifikasi pada hari dan tanggal yang sama pula. ATA kemudian menjadi pedoman prosedural pelaksanaan integrasi pariwisata ASEAN untuk mencapai ASTD yang wajib dilaksanakan oleh semua negara anggota yang telah meratifikasinya.

⁶⁷ ASEAN Tourism Agreement, diakses dari <http://www.aseansec.org.>, 25 Juli 2008, p.k.21.55.

2.4 Implementasi ASTD

Pergerakan kerjasama pariwisata ASEAN semakin bergulir pasca terbentuknya ATA. M-ATM dan ATF berlangsung setiap tahunnya, walaupun hanya sekedar membahas. Beberapa pasal dalam ATA diatur dalam ketentuan dan mekanisme yang lebih khusus dan terpisah, seperti *one visa policy* dan liberalisasi transportasi yang dikeluarkan oleh ASEANTA (*ASEAN Tourism Association*), karena dalam ATA tidak memuat hal-hal detail yang berkaitan dengan pelaksanaannya. Walaupun diratifikasi sebagai rambu-rambu dasar dalam mencapai ASTD, ATA masih terkesan seperti sederet peraturan yang sangat normatif.

Mencapai ASTD memang bukan hal yang mudah. Tahun 2003, target MEA dideklarasikan dalam *Bali Concord II* yang menandai resminya pembukaan kembali era liberalisasi ekonomi ASEAN. Setahun kemudian terbentuklah *Vientiane declaration on Enhancing ASEAN Tourism Cooperation* yang dikeluarkan oleh menteri-menteri pariwisata ASEAN pada M-ATM ketujuh. Isinya adalah komitmen masing-masing negara untuk mengimplementasikan ATA, dan bekerjasama dalam mencapai ASTD. *Langkawi Declaration on "Shifting Paradigm-Prospering the Region"* yang juga dikeluarkan oleh M-ATM, mengikuti *Vientiane declaration* pada tahun berikutnya. Akan tetapi substansinya masih berada seputar mempererat kerjasama. Sifat deklarasi ini hanya sekedar penegasan kembali.

Momentum bersejarah ditorehkan pada tahun 2007 saat KTT ASEAN di Cebu memproklamkan percepatan MEA dari 2020 ke 2015 dengan pembukaan sektor jasa yang wajib tercapai tahun 2010. M-ATM pun semakin giat diselenggarakan tiap tahunnya. Tahun 2007 M-ATM ke-10 diselenggarakan di Singapura pada tanggal 29 Januari yang bertemakan "*ASEAN Forges Ahead Towards Greater Tourism Integration*." Sementara M-ATM 11 dan 12 dilaksanakan berturut-turut di Thailand pada 21 Januari 2008 dan Vietnam pada 8 Januari 2009. Secara substansial, cakupan bahasannya tetap sama, yaitu penekanan pada komitmen kerjasama menuju integrasi pariwisata ASEAN (ASTD).

Dilihat dari isi kesepakatannya, walaupun ASTD diupayakan untuk tercapai di 2010, perlahan-lahan seharusnya ASTD sudah dapat diberlakukan secara bertahap sejak tahun 2002, paling tidak bagi negara-negara yang merasa mampu. Pasca pembentukan ATA setidaknya ada dua deklarasi penting yang mengarahkan integrasi pariwisata, yaitu

Vientiane Declaration dan *Langkawi Declaration*. Pasca KTT Cebu 2007 juga M-ATM selalu diadakan hingga yang terbaru tahun 2009. Masing-masing negara nampaknya berkomitmen. Namun hingga M-ATM terbaru dilaksanakan satu tahun menjelang target ASTD, belum ada tanda-tanda ASTD akan terwujud. Padahal bila komitmen yang diajukan tidak hanya tersangkut di kertas kesepakatan, ASEAN harusnya telah mulai menampakkan diri sebagai satu kawasan yang terkenal dan eksklusif. Substansi pembahasan tiap pertemuan dari tahun ke tahun terkesan hanya mewacanakan komitmen. Di kalangan masyarakat ASEAN sendiri pun, sebagai konsep yang cukup besar, wacana ASTD masih belum banyak dikenal. Berbagai literatur dan argumentasi kerap memunculkan wacana bahwa pariwisata ASEAN adalah sektor potensial yang yang dapat menjadi tulang punggung perekonomian negara-negara ASEAN. Sayangnya, berbagai gagasan kerjasama, dan pelaksanaan kesepakatan integrasi berjalan sangat lambat.

Konsep ASTD tidak sesempurna bayangan integrasi pariwisata. Kritik yang banyak dilontarkan terhadap pembentukan pasar bebas ASEAN pun mengikuti kritik terhadap pembentukan konsep ASTD. Hal-hal tersebut berkaitan dengan lemahnya gagasan ini untuk dapat diimplementasikan sesuai dengan apa yang telah dirumuskan dalam forum. Setiap negara memiliki persepsinya masing-masing, terlebih bagi mekanisme yang masih baru.

Baik hingga kini maupun prediksi 2010 mendatang, implementasi integrasi pariwisata ASEAN dengan model ASTD masih juga memunculkan banyak permasalahan tersendiri. Masalah-masalah tersebut tak lain merupakan kritikan terhadap integrasi pariwisata itu sendiri, baik dari mekanisme ASTD yang ditetapkan, masalah liberalisasi jasa ASEAN di bawah AFAS, dan masalah integrasi ekonomi ASEAN secara umum. Yang harus disadari adalah, berbagai permasalahan yang ada tersebut merupakan komponen yang melemahkan implementasi integrasi pariwisata ASTD, untuk sekarang dan ke depan nantinya.

2.4.1 Ambiguitas Visi ASTD

ASTD yang diatur dan disepakai bersama di dalam ATA ternyata masih dilihat memiliki banyak kelemahan dan ketidakseimbangan dalam peraturan pelaksanaannya. Salah satunya adalah masalah ambiguitas visi ASTD. Menurut Kosotali & Saichu (2008), dalam integrasi ekonomi akan dijumpai dua kepentingan yang saling

berlawanan, yaitu antara mendorong perdagangan atau membatasi perdagangan pada saat bersamaan. Integrasi ekonomi dilakukan dengan melakukan liberalisasi perdagangan antara negara yang berpartisipasi dalam integrasi, namun di saat yang sama juga menetapkan berbagai hambatan baik tarif, maupun non tarif kepada negara lain di luar anggota. Dengan demikian, integrasi akan menciptakan dua aturan yang berbeda secara bersamaan, yaitu aturan yang diterapkan kepada anggota dan non-anggota. Selain itu, negara yang terintegrasi akan mengadopsi *inward-looking approach* yang memberi perhatian lebih besar terhadap apa yang akan terjadi di dalam region daripada di luar region.⁶⁸

Bila masalah tersebut diinterpretasikan ke dalam analisa ASTD akan nampak ambiguitas visi ASTD, yaitu apakah pembentukan ASTD ditujukan untuk memberikan perlakuan khusus bagi wisatawan di luar ASEAN yang akan melihat ASEAN sebagai satu obyek wisata tunggal, ataukah untuk meningkatkan mobilitas wisatawan internal dan meningkatkan persaingan regional melalui proses liberalisasi. Di satu sisi, pembentukan sebuah destinasi tunggal adalah upaya pencitraan kesatuan pariwisata ASEAN kepada negara di luar ASEAN, tetapi di sisi lain ini adalah simbol dari peleburan hambatan jasa pariwisata secara internal. Walaupun kedua tujuan ini dicantumkan secara bersamaan dalam mekanisme ASEAN,⁶⁹ berbagai peraturan yang mengikutinya lebih ditekankan pada proses liberalisasi regional. Sebagaimana dijelaskan Kosotali, negara anggota akan lebih bersifat *inward looking* walaupun integrasi pariwisata ASEAN ini memberikan kesan yang cukup *outward looking*.

Berdasarkan fakta, Tiga dari 10 negara ASEAN mendapat aliran wisatawan intra-ASEAN lebih tinggi dari wisatawan ekstra-ASEAN, yaitu Brunei, Malaysia, dan Myanmar. Perbandingan persentase wisatawan intra dan ekstranya adalah 78,23% dibanding 21,76%. Sementara itu, walaupun total wisatawan ekstra-ASEAN lebih tinggi, perbandingan keseluruhan penerimaan pariwisata ASEAN (dari 10 negara) antara intra-ASEAN dan ekstra-ASEAN tidak berbeda signifikan yaitu 44% untuk kunjungan intra-ASEAN dan 56% untuk kunjungan ekstra-ASEAN.⁷⁰

⁶⁸ Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu, *Op.Cit.*, hal. 28.

⁶⁹ Seperti yang tertera pada pasal I ASEAN *Tourism Agreement* tentang tujuan integrasi pariwisata ASEAN, yaitu untuk menarik minat perjalanan menuju ASEAN dan di dalam ASEAN dengan meningkatkan daya saing regional dan kerjasama promosi.

⁷⁰ Lihat Sekretariat ASEAN, *Statistik Wisatawan yang Berkunjung ke ASEAN 2001-2005*, dalam Sri Fitriani et.al, *Op.Cit.*, hal.135.

Dilihat dari negara asal wisatawan yang berkunjung ke ASEAN, peranan wisatawan intra-ASEAN semakin besar, yaitu 44% pada tahun 2005, meningkat dari tahun 1996 yang hanya mencapai 37%. Gambaran iklim pariwisata di ASEAN memang menampakkan bahwa negara ekstra-ASEAN adalah mayoritas pengirim wisatawan ke ASEAN. Namun demikian, wisatawan intra-ASEAN juga memberikan kontribusi yang sangat signifikan bahkan cenderung meningkat. Faktornya adalah kedekatan geografis, kemudahan visa, dan semakin tersedianya jasa penerbangan.

Kini kembali lagi ke permasalahan awal, apakah ASTD digunakan untuk menarik wisatawan ekstra-ASEAN ataukah semakin memperderas arus wisatawan intra-ASEAN. Bila ASTD digunakan untuk menarik wisatawan ekstra-ASEAN, maka negara-negara ASEAN harus menjunjung ASTD sebagai sebuah visi yang dituju bersama, dan menyerahkan kedaulatan masing-masing untuk bekerjasama. Tetapi bila ASTD digunakan untuk menarik wisatawan intra-ASEAN, maka dasar interaksinya adalah kompetisi yang dibangun di antara anggota secara internal. Sayangnya ini semua masih ambigu.

2.4.2 Pasal-pasal dalam ASEAN *Tourism Agreement* (ATA 2002)

Sebagai kesepakatan terakhir yang diratifikasi bersama untuk mengatur pelaksanaan integrasi pariwisata ASEAN, ATA (2002) tentunya memuat peraturan-peraturan dasar yang dijadikan patokan dan ukuran bagi setiap negara anggota untuk melaksanakan liberalisasi pariwisatanya masing-masing dalam rangka mencapai ASTD 2010. Masalahnya, apakah keseluruhan aturan tersebut dapat berlaku seimbang dan benar-benar dapat diimplementasikan demi kesatuan dan keuntungan bersama. Dari pasal-pasal yang ada sebagai pengatur ASTD, dapat dianalisa beberapa hal yang menarik dan perlu dicermati. Ini berkaitan dengan fungsinya sebagai prosedur liberalisasi dan ketaatan masing-masing negara untuk menjalankannya secara individu, ataupun dalam hubungannya terhadap negara lain sesama anggota ASEAN.

Beberapa pasal dalam ATA yang menarik untuk dicermati di antaranya adalah:

1. Pasal I tentang tujuan integrasi pariwisata ASEAN dengan membentuk ASTD. Pasal ini mengawali pasal-pasal berikutnya dengan mengedepankan prinsip-prinsip liberalisasi perdagangan pariwisata dengan penjelasan mengenai penghapusan hambatan-hambatan perdagangan. Pasal ini menjadi penting karena pasal ini merupakan dasar dari mekanisme liberalisasi. Kata kuncinya adalah efisiensi,

kompetensi, serta penghapusan hambatan jasa perjalanan dan pariwisata. Sayangnya, dalam pasal ini tidak dicantumkan ukuran dan patokan serta kewajiban yang menjamin bagaimana dan seperti apa liberalisasi tersebut harus dilakukan. Padahal ukuran dan jaminan terhadap kadar liberalisasi ini seyogyanya ada sebagai patokan yang mengikat bagi setiap negara untuk melakukan liberalisasi. Seperti, berapa persen hambatan yang harus dikurangi dan seperti apa tahapannya, atau seperti apa suatu negara sudah dikatakan menjadi bagian dari ASTD, serta bagaimana mekanisme itu dapat dilaksanakan secara serentak.

2. Pasal II tentang fasilitasi perjalanan intra-ASEAN dan internasional. Pasal ini mengatur tentang satu mekanisme baru yang harus diberlakukan bagi seluruh negara anggota dan wisatawan ekstra-ASEAN, yaitu pembentukan visa tunggal dan *smart card*. Pasal ini memuat tentang harmonisasi prosedur yaitu perjanjian bebas visa wisata bagi negara intra-ASEAN yang telah siap, serta *smart card* yang diperuntukan bagi perjalanan bisnis. Pasalnya, ukuran kesiapan negara-negara belum dapat dipastikan; bentuk *smart card* atau visa tunggal ini pun masih belum jelas;⁷¹ yang diatur dalam pasal ini hanyalah wisatawan intra –tidak ada kejelasan mekanisme bagi wisatawan ekstra. Selain itu, negara-negara yang progresif seperti Singapura dan Malaysia telah memiliki mekanisme bebas visa melalui paspor perjalanannya masing-masing dan ditetapkan melalui perjanjian bilateral, tidak melalui mekanisme ASEAN.⁷² Selain itu, bila mekanisme ini benar berfungsi, berarti negara-negara mau tidak mau akan dipaksa untuk siap bersaing, karena ini berarti negara yang produktif dapat menyediakan jasa pelayanan wisata atau perjalanan ke manapun. Sederhananya, dengan jasa pelayanan yang baik, masing-masing negara dapat saling “menjual” keunikan negara lain, karena masing-masing negara dapat menjadi aset yang bebas nilai, tergantung siapa yang paling dapat mempromosikannya.
3. Pasal III tentang liberalisasi transportasi. Liberalisasi transportasi yang merupakan satu agenda tersendiri dalam AFAS ternyata memiliki ruang dalam ATA, karena liberalisasi transportasi dilihat dapat mendukung liberalisasi pariwisata. Ini merupakan satu pasal yang juga harus diwaspadai betul oleh negara-negara anggota

⁷¹ Sesuai dengan Pasal XII tentang *Final Provision*, apa yang belum diatur dalam pasal-pasal ATA akan diatur kemudian. Mekanisme Visa kemudian diatur terpisah di bawah koordinasi ASEANTA. Itu pun masih berupa gagasan normatif. Secara teknis belum tampak bentuknya dan bagaimana cara kerjanya.

⁷² Lihat Pasal II, ATA 2002.

ASEAN. Liberalisasi ini diutamakan bagi jasa pariwisata udara. Tidak semua negara ASEAN memiliki maskapai yang memadai. Ini dapat menjadi kesempatan bagi negara yang telah siap untuk mengambil pasar transportasi di negara lain.

4. Pasal IV tentang akses pasar hanya berisikan kewajiban bernegosiasi dalam perdagangan jasa pariwisata melalui AFAS. Artinya, segala sesuatu mengenai batasan pasar yang menyangkut hubungan antar negara anggota, akan ditentukan kemudian melalui proses negosiasi berikutnya. Ini bisa jadi menguntungkan bagi negara yang sudah sangat siap liberalisasi, tetapi bisa menjadi merugikan, karena pasal ini tidak mengatur tentang batasan dan mekanisme negosiasi serta hubungan bilateral dan regionalnya. Artinya, ke depan masalah mekanisme pasar akan ditentukan dari kekuatan negosiasi yang dijalankan nantinya.
5. Pasal VII tentang promosi dan pasar bersama. Dalam pasal ini diatur supaya negara-negara anggota memasarkan dan mempromosikan ASEAN sebagai satu “merek dagang” dalam industri pariwisatanya. Bagi beberapa negara yang menjual keunikan negara ASEAN seperti Malaysia atau Thailand, promosi bersama ini merupakan aturan main yang dapat menguntungkan. Begitu pula dengan negara yang belum ternama dalam industri pariwisata seperti Myanmar, atau Filipina. Akan tetapi, yang perlu dicermati adalah bahwa promosi bersama yang mengusung ASEAN sebagai “merek dagang” tunggal ini membutuhkan mekanisme lebih lanjut dalam hal kesiapan setiap negara untuk menyerahkan kedaulatan pariwisatanya menjadi milik bersama. Padahal potensi wisata adalah keunggulan yang tidak dapat disamakan antar negara. Namun untuk pengaturan promosi bersama ini, masih belum ada pasal-pasal yang lebih teknis yang mengatur pembagian hak, kewajiban, dan sanksi-sanksi.
6. Pasal IX tentang implementasi ATA. Secara tidak langsung pasal ini menunjukkan kelemahan dari ATA dan mekanisme ASTD lainnya. Pasal yang mengatur bahwa hal-hal yang berkaitan membutuhkan peraturan lanjutan, kesepakatan, protokol, memorandum, dan lain-lain, memperlihatkan bahwa betapapun, ATA masih tidak cukup komprehensif untuk dijadikan sebagai undang-undang bagi integrasi pariwisata ASEAN. Terlebih dengan mencantumkan kalimat “bagi negara yang belum siap” semakin memberi kesan bahwa ATA masih sangat bersifat *ad hoc* dan belum bisa dijadikan landasan integrasi. Selain itu, dalam pasal ini juga disebutkan bahwa pelaksanaan ASTD akan dikoordinasikan dan diawasi melalui pertemuan

menteri ASEAN. Alih-alih mengeluarkan pasal yang menjamin tentang hak, kewajiban, dan sanksi. Pasal ini pun memberi keabsahan bagi ketidakjelasan ATA sebagai mekanisme ASTD yang dapat saja diatur kemudian.

Dari 12 pasal dalam ATA, 6 pasal yang menarik dan perlu dicermati lebih dalam. Akan tetapi, secara umum mekanisme ASTD yang tertuang di dalam ATA ini pun memiliki kelemahan-kelemahan: pertama, pasal-pasal nya masih sangat bersifat normatif dan terlalu tidak jelas dengan hal-hal teknis yang masih diatur selanjutnya; kedua, isi kesepakatannya sangat mencerminkan kepentingan liberalisasi yang hanya sesuai dengan sedikit negara ASEAN tetapi tidak terlalu merepresentasikan kepentingan negara yang lain (akan lebih lanjut dibahas dalam Bab 3);⁷³ ketiga, iklim pariwisata di tiap negara tidak sama tetapi menjadi dipaksa untuk diseragamkan melalui promo dan mekanisme bersama (baik berupa visa, paspor, atau *brand*); keempat, kesepakatan ini tidak memiliki batas tempo dan prosedur yang mengikat serta terlalu menyerahkan implementasinya pada masing-masing negara; kelima, hal-hal tersebut mengakibatkan pelaksanaan ASTD tidak solid dan tidak seia sekata. Masih banyak hal yang dapat dikompromikan kembali, dan masih banyak pertimbangan antara kesiapan dan ketidaksiapan. Ini merupakan konsekuensi dari ketidaktegasan peraturan yang ada.

2.4.3 Kendala-kendala Lain

Kendala-kendala lain tentunya datang dari kritik terhadap liberalisasi jasa di ASEAN dan konsep integrasi ASEAN yang walaupun terkesan sangat umum, tapi merupakan dasar permasalahan yang paling utama dalam pelaksanaan setiap model integrasi ekonomi untuk mencapai MEA. Hingga memasuki pertengahan 2009 ini, progres ASTD berjalan lambat. Yang nampak tinggi intensitasnya hanyalah pertemuan menteri pariwisata dalam M-ATM yang juga membahas hal yang sama dari tahun ke tahun. Diskusi normatif dalam forum formal, namun tidak menampilkan hasil yang maksimal. Ini dikarenakan fungsi kelembagaan ASEAN hanya berjalan selaku forum ratifikasi dan pembicaraan. Hal-hal yang lebih intensif lebih suka diselesaikan dengan cara-cara bilateral, sehingga institusi ASEAN tidak terlalu berperan dan masih dikalahkan oleh kepentingan nasional. Soliditas implementasi dari masing-masing

⁷³ Contohnya, liberalisasi pelayanan wisata dan transportasi serta promosi terpadu untuk menarik investasi merupakan satu strategi pariwisata Singapura, tetapi di negara lain seperti Thailand dan Indonesia, pola liberalisasi banyak mendapat kritikan tajam.

negara sulit diukur karena semua faktor teknis diserahkan pada masing-masing negara yang memiliki kecenderungan mekanisme nasional dan bilateral tersebut.

Intinya, di luar segala permasalahan yang tersirat dalam ATA, pelaksanaan ASTD masih belum sepenuhnya siap. Terlebih mengingat jangka waktu persiapan yang sangat terbatas. Bukan hanya itu, ASTD yang merupakan bagian dari liberalisasi jasa menjadi satu hal yang sedikit berbeban untuk dilaksanakan mengingat kritik juga banyak dilontarkan terhadap mekanisme liberalisasi jasa AFAS. Liberalisasi jasa meliputi empat sektor, termasuk pariwisata di dalamnya. Menariknya, dalam mekanisme AFAS telah ditentukan bahwa pelaksanaan liberalisasi jasa akan dilakukan dengan pembukaan akses pasar secara bertahap melalui kelonggaran dan kepemilikan saham. Upaya ini dilakukan dengan memperbolehkan kepemilikan saham asing pada empat sektor prioritas sampai dengan 51% pada 2008, dan ditingkatkan hingga 70% pada 2010.⁷⁴

Liberalisasi jasa ternyata sangat tergantung dengan modal asing dan investasi. Bila ASTD harus diberlakukan tahun 2010, artinya, pada tahun tersebut, kemungkinan 70% aset pariwisata negara-negara ASEAN akan dikuasai oleh asing. Bagi pengembangan pariwisata negara secara makro bisa jadi baik, terlebih bagi negara seperti Singapura yang mengandalkan pada modal. Akan tetapi, bagi negara yang mengandalkan pariwisata padat karya seperti Thailand dan Indonesia, ini bisa jadi berbahaya. Pemerintah Thailand bahkan banyak menuai kritikan dalam upaya pengembangan pariwisata yang dianggap terlalu kapitalis dan menggantungkan diri pada modal asing.⁷⁵ Sementara Indonesia dan Filipina adalah negara-negara yang seringkali bermasalah dengan modal asing. Di bidang pariwisata sendiri, Indonesia telah menandatangani perjanjian *General Agreement on Tariff and Services* (GATS) di *World Trade Organization* (WTO) yang menyetujui kepemilikan modal asing hingga 100% di Indonesia bagian timur yang kembali menuai banyak kritikan.⁷⁶

Menurut hasil penelitian Ryo Ochiai (2006), komitmen liberalisasi baik akses pasar maupun perlakuan nasional pada empat sektor prioritas jasa di ASEAN masih sangat rendah, yaitu kurang dari 10% dari total sub-sektor yang ada. Penyebab

⁷⁴ Sri Fitriani et.al., *Op.Cit.*, hal.126.

⁷⁵ Virginia Leavell, *Baru, Thai Capitalism: Development atau Bencana?* diakses dari http://www.74.135.19.132/translate_c?hl, 19 Mei, 2009, p.k.10.29.

⁷⁶ Indonesia dan GATS, diakses dari http://www.forum_igj.com, 20 Mei, 2009, p.k.12.03.

utamanya adalah ketidaksiapan industri domestik untuk bersaing. Selain itu, hambatan dalam perdagangan jasa tidak mudah diidentifikasi dan dikuantifikasikan, sehingga derajatnya di tiap negara berbeda-beda.⁷⁷ Khusus pada sektor pariwisata, komitmen liberalisasi yang rendah dilakukan oleh hampir semua negara anggota ASEAN. Walaupun negara ASEAN dinilai memiliki keunggulan komparatif yang tinggi di sektor ini, rendahnya komitmen liberalisasi menunjukkan kurangnya kesadaran negara-negara untuk menggali berbagai potensi pariwisata yang unik di negaranya.⁷⁸ Ini mengindikasikan bahwa peranan pemerintah masing-masing negara masih cukup besar. Dengan demikian, institusi ASEAN tidak mampu memberi ikatan yang kuat, sehingga tingkat integrasi jasa ASEAN juga rendah.

Nyatanya, permasalahan terbesar yang mengganjal adalah dari segi rendahnya kualitas integrasi ekonomi di ASEAN sendiri, yang berdampak pada beragam sub-sektor yang lebih spesifik. Tak semudah itu merumuskan konsep integrasi ekonomi regional, baik itu barang maupun jasa. Sebagai konsep yang kompleks, integrasi ekonomi tidak hanya terbatas pada aspek ekonomi tetapi juga aspek politik. Proses integrasi ekonomi selalu ditandai dengan adanya proses integrasi pasar di antara negara yang berpartisipasi dalam integrasi. Salah satu upaya penting adalah melakukan integrasi kebijakan di antara negara-negara tersebut.⁷⁹

Integrasi pasar merupakan suatu konsep di mana pelaku pasar dalam kawasan yang berbeda atau negara-negara anggota dalam *region* digerakkan oleh kondisi *supply* dan *demand*. Kondisi ini ditunjukkan dengan pergerakan lintas batas negara, jasa dan faktor produksi yang meningkat pesat dalam suatu *region*. Dalam pasar barang dan jasa yang homogen secara sempurna, intensitas integrasi pasar dalam suatu kawasan diukur melalui tingkat konvergensi harga dalam suatu *union* (*degree of price convergence*).⁸⁰ Sementara integrasi kebijakan ditandai oleh adanya kebijakan ekonomi bersama yang berlaku di antara negara-negara yang mengikatkan diri dalam integrasi. Integrasi kebijakan ini mencakup berbagai tipe kebijakan ekonomi dengan berbagai instrumen atau regulasi yang berbeda. *Degree of binding* dan *commonness* dari kebijakan ini

⁷⁷ Ryo Ochiai, *An Investigation into the Measures Affecting The Integration of ASEAN's Priority Sectors (Phase 2); Overview: The Impediments to Trade in the Priority Sectors*, REPEF Project 06/001a.

⁷⁸ Sri Fitriani et.al., *Op.Cit.*, hal.132.

⁷⁹ Aswin Kosotoli dan Gunawn Saichu, *Op.Cit.*, hal.27.

⁸⁰ Jacques Pelkman, *European Integration: Methods and Economic Analysis*, 2nd ed., (New York: Prentice Hall, 2001), hal.7.

bervariasi bergantung pada derajat integrasi yang disepakati.⁸¹ Selain itu, integrasi kebijakan ini tidak dapat diukur secara langsung seperti halnya integrasi pasar.

Ke depan, inilah yang menjadi permasalahan, karena integrasi kebijakan inilah yang menentukan apakah integrasi ekonomi dapat berjalan dengan solid atau tidak. Masalahnya terletak pada bagaimana proses integrasi kebijakan berlangsung di dalam forum ASEAN. Apakah integrasi kebijakan tersebut benar-benar proses integrasi yang disepakati dan akomodatif, ataukah pertandingan kepentingan dalam forum, ataukah negara-negara anggota sekedar menerima kebijakan tersebut hanya untuk menghindari resiko yang akan muncul bila mereka tidak turut serta dalam integrasi ekonomi regional tersebut. Karena itu, tidak mudah untuk mengukur solidasi kesepakatan ASTD dan kapabilitas pelaksanaannya ke depan. Permasalahan-permasalahan yang mungkin akan timbul sudah banyak diprediksi, namun implementasi berikutnya tetap tergantung bagaimana masing-masing negara dapat menyikapi mekanisme tersebut. Karena walau bagaimanapun juga, mekanisme integrasi pariwisata ASEAN telah disepakati bersama.

Tahapan integrasi penuh ASTD baru ditargetkan pada 2010, namun kesepakatan telah terbentuk sehingga kini ASEAN seharusnya berada satu tahap di atas fase koordinasi dan konsolidasi, tetapi masih satu tahap di bawah fase integrasi.⁸² Menurut Huntington (1986), dalam konteks politik dan kebijakan –dalam level nasional atau internasional, tahapan ini adalah satu tahap sebelum integrasi yang utuh. Dalam tahapan ini berbagai kepentingan nasional banyak bermain. Bisa jadi tahap ini adalah proses yang terpanjang dan paling tidak bisa diprediksikan dalam pembentukan integrasi. Padahal keberhasilan koordinasi dan konsolidasi akan menentukan keberhasilan integrasi nantinya. Huntington menyebutkan bahwa variabel utama yang menentukan keberhasilan fase ini adalah kuat dan patennya struktur kelembagaan sebagai infrastruktur primer dalam proses konsolidasi kepentingan.⁸³

Keberadaan lembaga tersebut harus berfungsi permanen. Lembaga tersebut adalah pendorong, penjamin, pengontrol, sekaligus pelaksana konsolidasi. Yang terpenting adalah keberadaan lembaga yang permanen tersebut akan menentukan *degree of binding and commonness* yang paten terhadap negara-negara anggota. Sebelum

⁸¹ Integrasi ekonomi bervariasi, dari kerjasama integrasi melalui konsultasi dan koordinasi hingga integrasi ekonomi secara penuh, lihat Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu, *Op.Cit.*, hal.28.

⁸² Lihat Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu, *Ibid.*, hal.28.

⁸³ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Society*, (USA: Cornell University Press, 1986), hal.12

masuk ke dalam analisis mengenai berbagai tahapan dan proses perjanjian yang sudah dibentuk ASEAN, bahkan hingga ke dalam pasal-pasal, permasalahan primer dalam tubuh ASEAN tentang kelembagaan menjadi sangat substansial. Harus diakui bahwa sebagai sebuah institusi regional, ASEAN tidak memiliki lembaga konstitusional yang permanen dan solid. Dalam konteks integrasi ekonomi, kesepakatan tentang integrasi adalah keputusan politik yang ditandai dengan adanya kesepakatan di antara pemerintah negara-negara yang berpartisipasi dalam integrasi yang bersifat formal atau institusional.⁸⁴ Sayangnya, integrasi ekonomi di ASEAN tidak didukung dengan integrasi kebijakan dan dukungan politik yang kuat. Proses awalnya diwarnai keraguan yang meluas di kalangan pengambil kebijakan dan pengusaha.

Transformasi legal formal ASEAN baru dirintis kembali sejak ditandatanganinya piagam ASEAN tahun 2007. Padahal selama 40 tahun berdiri, negara-negara anggota ASEAN telah banyak melakukan hubungan kerjasama. Kendatipun, kerjasama antar negara anggota selama ini tidak dijalankan dan diatur secara mendasar dalam konstitusi. Tanpa Undang-Undang dan tanpa prinsip legal formal yang mengikat. Komisi yang dibentuk dalam kerjasama mengandalkan pertemuan menteri-menteri sehingga terkesan bersifat *ad hoc*. Sekretariat ASEAN masih belum berperan lebih dari pemegang struktur organisasi yang formal. Piagam ASEAN yang baru ditandatangani tahun 2007 baru menghasilkan “prasasti evolusi” dari kerjasama yang bersifat persaudaraan ke kerangka yang lebih kohesif (*rules based framework*).⁸⁵ Kesimpulannya, penjelasan visi misi ASEAN, perbaikan struktur organisasi, pengambilan keputusan dan *dispute settlement* serta peningkatan peran dan mandat sekretariat ASEAN masih baru dimulai, sementara tren kesepakatan sudah lama berjalan di bawah konstitusi yang semu dan tanpa ikatan.

Pada fase di mana liberalisasi dan globalisasi menjadi kunci utama dalam pola pikir persaingan internasional, ASEAN masih secara normatif menyatakan bahwa kerjasamanya masih didasarkan atas rasa persaudaraan. Di satu sisi, ini pengikat rasa, tapi di sisi lain pola ini justru akan semakin rapuh dan pecah tanpa keberadaan mekanisme yang diakui lembaga secara legal formal. Forum kerjasama ASEAN telah mengalami transformasi dari kerjasama politik menjadi integrasi ekonomi yang ambisius. Menurut Balassa, diawali dari pembentukan PTA (1977), AFTA (1992), dan

⁸⁴ Aswin Kosotoli dan Gunawan Saichu, *Op.Cit.*, hal.30.

⁸⁵ Rizal A. Djafaara dan Aida S. Budiman, *Op.Cit.*, hal.13.

AFAS (1995), ASEAN melakukan lompatan menuju penyatuan ekonomi tanpa mengikuti tahapan integrasi yang seharusnya.⁸⁶ Dalam hal ini, ASEAN tidak melalui satu tahapan penting yaitu *Custom Union*. Ini ditandai dengan tidak adanya kebijakan *Common External Tariff* (CET) yang seharusnya diberlakukan ASEAN bagi negara non-anggota, padahal seharusnya, tahapan ini sangat vital.⁸⁷

Kasus ASTD pun memperlihatkan bahwa pembahasan kerjasama pariwisata dan gagasan pembentukan integrasi pariwisata masih bersifat *ad hoc* dengan mengandalkan pertemuan menteri-menteri pariwisata ASEAN setiap tahun dan dari tahun ke tahun membahas hal yang sama. Permasalahan ini dapat dipahami manakala melihat begitu krusialnya permasalahan integrasi ekonomi yang dihadapi ASEAN sebagaimana diungkapkan oleh Kosotali, yaitu:⁸⁸ kelemahan visi dan mandat politik serta masalah kepemimpinan kawasan; nilai-nilai ASEAN yang lebih mengedepankan *voluntary approach* (lemahnya *pressure group*); problem divergensi ekonomi antar negara ASEAN; masalah kedaulatan, dan penguatan peran sekretariat ASEAN.

Integrasi ASEAN dan berbagai problematikanya ini memunculkan kecenderungan bahwa di dalam ASEAN, negara-negara mengikuti proses integrasi sekedar sebagai syarat regionalisme tanpa komitmen yang kuat dan mendasar. Karenanya, walaupun secara formal terbentuk kesepakatan tentang integrasi, tetapi pada prakteknya, proses tersebut tetap dikembalikan pada masing-masing negara. Ini terjadi dalam setiap sektor, termasuk ASTD. Pada akhirnya, masing-masing negara akan menggunakan ASTD sekedar cara untuk menggapai kepentingan nasional masing-masing, sebagaimana yang akan dibahas pada bab 3 selanjutnya.

⁸⁶ Menurut Balassa, tahapan integrasi meliputi *Preferential Trading Agreement, Free Trade Area, Customs Union, Common Market, Economic Union, Total Economic Integration*, Tahapan Integrasi Bela Balassa, Bela Balassa, *Types of Economic Integration, World Bank Reprint Series*, No.69, Washington DC, hal.29.

⁸⁷ Bela Balassa, *Ibid.*, hal.39.

⁸⁸ Aswin Kosotali dan Gunawan Saichu, *Op.Cit.*, hal.60-61.

BAB 3

PRINSIP-PRINSIP DALAM PENCAPAIAN ASTD

Dalam integrasi ekonomi regional, istilah kesepakatan atau perjanjian kerjasama menjadi sangat krusial kedudukannya. Proses integrasi ekonomi dilandasi oleh konsep dasar bahwa manfaat ekonomi suatu negara yang akan diperoleh dari proses tersebut lebih besar dibandingkan dengan biaya atau resiko yang mungkin dihadapi apabila negara itu tidak terlibat dalam proses tersebut. Kerjasama dalam integrasi ekonomi ini ditempuh melalui kebijakan liberalisasi perdagangan regional. Kebijakan liberalisasi maupun kesepakatan integrasi tersebut digunakan sebagai alat untuk mendapatkan akses pasar yang lebih luas dan mendorong pertumbuhan dalam rangka meningkatkan kemakmuran.⁸⁹

Keyakinan yang mendasari keikutsertaan negara-negara anggota ASEAN dalam MEA ini pun mendasari penandatanganan *ASEAN Tourism Agreement* tahun 2002 sebagai kesepakatan yang mengatur mekanisme integrasi pariwisata ASEAN. Keyakinan tersebut pula yang mendasari ratifikasi piagam ASEAN tahun 2007 untuk mempercepat agenda liberalisasi barang dan investasi tahun 2015 dan liberalisasi empat sektor jasa tahun 2010. Secara riil, keyakinan ini menjadi sebuah prinsip yang diletakkan sebagai dasar pengambilan kebijakan bagi tiap-tiap negara untuk berpartisipasi dalam setiap kesepakatan atau agenda liberalisasi yang diputuskan bersama.

Berdasarkan hal tersebut, bab ini akan menjelaskan secara lebih spesifik tentang prinsip yang berlaku di dalam pembentukan dan pelaksanaan kesepakatan dalam agenda liberalisasi pariwisata ASEAN (ASTD). Pembahasan ini ditujukan untuk menjawab rumusan permasalahan yang pertama dengan menggunakan perspektif realis *state centric* dalam kerjasama regional. Dalam pandangan realis, satu hal yang paling mendasar dalam studi kenegaraan adalah kepentingan nasional. Dalam hubungan internasional, kepentingan nasional ini menjadi dasar perjuangan politik luar negeri suatu negara terhadap negara lain. Dalam hal ini, *power* atau kekuasaan menjadi instrumen utamanya. Ini berlaku pada setiap hubungan (baik yang bersifat bilateral ataupun multilateral), dan pada setiap level (baik regional ataupun internasional). Oleh

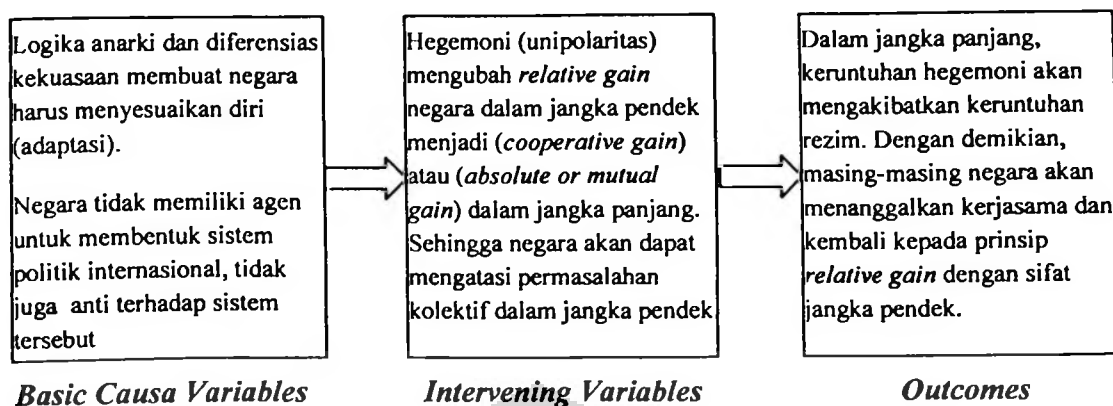
⁸⁹ Aswin Kosotoli dan Gunawan saichu, *Op.Cit.*, hal.24.

karena itu, realis yang percaya bahwa sistem internasional berjalan dalam konteks yang anarki, menekankan pentingnya peranan *power* suatu negara untuk menjaga stabilitas politik internasional. Maka, hegemoni negara yang kuat adalah perlu.

Demikian halnya pada konteks regional. Robert Gilpin (2000) memperkenalkan teori tentang stabilitas hegemon yang berlaku pada sebuah rezim internasional menyatakan bahwa setiap kerjasama yang dilakukan dalam sistem yang anarki tidak akan mungkin dapat terwujud. Ini dikarenakan bahwa dalam hubungan kerjasama atau hubungan antar negara dalam suatu rezim ada mekanisme *survivabilitas* yang mendikte setiap negara untuk memprioritaskan keuntungan relatif (*relative gain*) atau *self help* daripada keuntungan absolut (*absolute gain*) yang dicapai dari kerjasama internasional (*mutual/cooperative gain*).⁹⁰ Sebaliknya, sistem yang anarki akan memunculkan permasalahan yang harus dihadapi bersama dan dalam hal ini mau tidak mau, masing-masing negara harus berkolaborasi, berkompromi, atau bekerjasama untuk dapat *survive*. Ini adalah satu hal yang tak terelakkan. Maka dalam hal ini Gilpin melihat bahwa ada kemungkinan sebuah rezim atau kerjasama yang dibentuk dalam sistem yang anarki dapat terwujud melalui adanya stabilitas hegemon, yaitu bentuk distribusi kekuasaan yang unipolar. Dengan kata lain, dalam rezim tersebut harus ada negara hegemon di mana kekuasaannya mampu membuat negara-negara lain tunduk pada pengaturan rezim yang ada. Bila tidak, maka kerjasama regional tidak akan berhasil.⁹¹ Gambar 2.1 menunjukkan skema dasar Robert Gilpin pada pembentukan stabilitas hegemon.

⁹⁰ Penjelasan Robert Gilpin tentang teori stabilitas hegemon, lihat John M. Hobson, *State and International Relations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), hal.38.

⁹¹ Lihat John M. Hobson, *Ibid.*, hal.38.

Gambar 3.1 Skema dasar Teori Stabilitas Hegemon Robert Gilpin⁹²

Stabilitas hegemon merupakan variabel mutlak yang dibutuhkan dalam setiap kerjasama atau rezim pada sistem internasional. Namun konsep *relative gain* adalah yang paling mutlak. Berdasarkan skema Gilpin di atas, walaupun stabilitas hegemon dapat menjembatani masing-masing kepentingan negara, dalam jangka panjang negara hegemon tersebut dapat runtuh dan masing-masing negara akan kembali ke prinsip harfiahnya yaitu *relative gain*. Artinya, stabilitas yang terbentuk pun tidak absolut, tetapi *relative gain* adalah fundamen dari politik luar negeri tiap negara.

Dua hal penting yang harus diperhatikan dalam kerjasama regional, khususnya integrasi ekonomi regional adalah: *pertama*, hubungan antar negara untuk mencapai integrasi ekonomi regional harus diletakkan pada negara-negara hegemon yang memiliki kekuatan ekonomi, politik, dan militer yang bersedia menjadi tulang punggung bagi stabilitas dan kekuatan ekonomi regional kawasan tersebut. *Kedua*, dalam konteks regionalisme, negara-negara yang berada di dalam rezim telah menyerahkan sebagian kedaulatannya. Akan tetapi prinsip *relative gain* yang dibawa oleh masing-masing negara tidak dapat diniscayakan. *Relative gain* akan mutlak bermain dalam sistem yang anarki. Bila ada negara hegemon, maka perannya adalah sebagai stabilisator sistem yang bersifat sementara –selama negara tersebut mampu mempertahankan hegemoninya. Bila tidak ada negara hegemon, maka rezim yang terbentuk hanya sebatas koalisi semu tanpa ikatan yang kuat, karena tidak ada penjamin dan pendikte *political will* masing-masing negara. Akibatnya, rezim tersebut akan menjadi arena pertandingan. Masing-masing negara akan berkompetisi baik secara implisit atau

⁹² Teori stabilitas hegemoni Robert Gilpin yang merupakan variasi terhadap teori dasar negara dalam hubungan internasional Kenneth Waltz, dalam John M. Hobson, *Ibid.*, hal.39.

eksplisit dengan prinsip *relative gain* masing-masing untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

Bagaimana dengan integrasi pariwisata ASEAN? Integrasi pariwisata ASEAN dapat dikatakan sebagai sebuah rezim yang mengatur tentang liberalisasi jasa pariwisata negara-negara ASEAN untuk membentuk pasar tunggal di bidang pariwisata. Tentunya setiap kesepakatan dan mekanisme yang mengaturnya harus disetujui bersama dan dikonsolidasikan melalui forum-forum ASEAN. Liberalisasi pariwisata ASEAN yang utuh dan berkelanjutan harus dijalankan di bawah satu sistem, dan sistem tersebut harus dibangun berdasarkan satu suara atau visi-misi yang sama dari negara anggota. Berangkat dari prinsip-prinsip liberalisasi, kerjasama antar negara diperlukan bagi pengaturan sistem internasional melalui institusi internasional atau bagi penyelesaian permasalahan kolektif, karena hanya melalui institusi tersebut dapat dicapai kemakmuran dan perdamaian.⁹³ Prinsip yang digunakan dalam setiap kerjasama bersifat *mutual/absolute gain*, yaitu mengupayakan keuntungan yang mampu mengakomodasi setiap kepentingan ataupun meletakkan satu kepentingan untuk dicapai bersama. Bila dilihat dari standar Gilpin, prinsip realis pun mengakui adanya kerjasama atau institusi yang dibentuk atas dasar penyerahan kedaulatan bersama sebagaimana dapat dilihat pada gambar 2.1, namun yang terpenting adalah keberadaan negara hegemon dan bahwasanya setiap negara pada hakekatnya pasti kembali kepada kepentingan nasional masing-masing.

ASEAN tidak memiliki negara hegemon dan tidak terbentuk dari fundamen kekuatan negara hegemon.⁹⁴ Maka menurut analisa realis, ASEAN memiliki kelemahan yang sangat mendasar pada model integrasinya. Sangat berbeda dengan Uni Eropa yang meletakkan *platform* kekuatan pada tiga negara yaitu Inggris, Jerman, dan Perancis. Mekanisme *bourdon and sharing* dapat berjalan dengan baik karena tiga negara ini merupakan penyokong dan pengikat institusi Uni Eropa.⁹⁵ Kekuatan integrasi Uni Eropa adalah *internal political will* yang kuat dan matang. Sehingga Uni Eropa memiliki

⁹³ John M. Hobson, *Ibid.*, hal.64.

⁹⁴ ASEAN 5 (lima negara pembentuk ASEAN yaitu Indonesia, Malaysia, Thailand, Filipina, dan Singapura) tidak dapat dikatakan sebagai negara hegemon yang menyokong kekuatan ASEAN. Negara-negara tersebut adalah inisiator pendiri ASEAN sehingga secara politik, mereka memiliki *bargaining position* yang lebih dengan kondisi ekonomi yang sedikit lebih baik dari negara-negara ASEAN yang lain.

⁹⁵ Michael J. Baun, *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*, (Lanham: Rowman & Littlefield, 2000), hal.1-24.

fundamen dasar dari integrasi yaitu kesamaan visi dan misi. Sedangkan institusi ASEAN terbentuk bukan berdasarkan *internal political will* yang kuat. Pada tahun 1967, ASEAN terbentuk lebih dikarenakan oleh faktor eksternal yaitu bipolaritas politik internasional. Karenanya, orientasi awal pembentukan ASEAN adalah politik untuk kedamaian dan keamanan Asia Tenggara.⁹⁶

Institusi ASEAN yang diputar haluan ke arah integrasi ekonomi tergolong rapuh. Regionalisme ASEAN terbentuk karena permasalahan kolektif dan membutuhkan kerjasama yang bersifat kontekstual, bukan ikatan visi integrasi yang terbangun dari awal.⁹⁷ Ini menjadi semakin sulit ketika ASEAN harus menghadapi tantangan eksternal dalam konteks yang berbeda, yaitu liberalisasi ekonomi global. Tantangan yang secara spesifik dihadapi oleh masing-masing negara, tidak sekedar bersifat kolektif. Integrasi ekonomi diposisikan sebagai solusi atas berbagai macam krisis yang melanda ekonomi regional, khususnya masing-masing negara dalam kawasan.

Bila dilihat dari sudut pandang realis, karena ASEAN tidak memiliki negara hegemon dan *political will* yang kuat, berarti integrasi ekonomi ASEAN hanyalah kerjasama kontekstual yang disepakati oleh masing-masing negara dengan prinsip *relative gain*. Berbagai upaya menemukan visi bersama melalui setiap forum perundingan melalui pertemuan menteri-menteri ASEAN dan lain sebagainya dapatlah diumpamakan seperti mencari jalan menuju koalisi semu karena kesepakatan yang dibuat melalui berbagai forum ASEAN tersebut hanyalah “alat” untuk mencapai kepentingan nasional masing-masing negara yang selalu mencoba meng-*goal*kan kepentingan nasionalnya di dalam forum. Terlebih lagi, sejak gagasan integrasi ekonomi dimunculkan tahun 1997, Piagam ASEAN dan cetak biru MEA baru diresmikan sepuluh tahun kemudian. Jadi selama ini setiap forum hanya mengandalkan pertemuan para menteri yang tidak bersifat komisioner.

Demikianlah yang juga terjadi pada integrasi pariwisata ASEAN yang dijalankan di bawah komando liberalisasi sektor jasa. Sebenarnya, desain ini pun banyak dipertanyakan karena pemberlakuan resminya adalah tahun 2010, sementara pembukaan sektor jasa telah berlangsung sudah jauh (sejak 1995).⁹⁸ Ini berdampak pada

⁹⁶ Aida S. Budiman, *Op.Cit.*, hal.1.

⁹⁷ ASEAN baru bergerak ke arah integrasi ekonomi pada tahun 2007, yaitu saat dikeluarkannya *ASEAN's Vision 2020*.

⁹⁸ Sebagaimana yang terjadi pada sektor aliran bebas investasi (*ASEAN Investment Agreement/AIA*), lihat Hadi Soesastro, “Dari Perdagangan Bebas Menajdi Pasar Tunggal ASEAN,” dalam *Analisis CSIS*:

perbedaan visi dan strategi yang digunakan setiap negara untuk mencapai liberalisasi pariwisata yang berarti adalah pertanyaan bagi mekanisme bersama yang telah dirintis sejak tahun 1997 (melalui PoA 1997). Tanpa implementasi yang tegas dan mengikat serta *political will* yang mantap dari negara anggota, integrasi pariwisata ASEAN dengan konsep ASTD hanya berakhir di bangku perundingan, formalitas, dan koalisi semu. Betapapun, ASEAN dikenal sebagai institusi regional yang handal dalam merangkai acara pertemuan dan mengawal perundingan. Sementara masing-masing negara diijinkan untuk menyusun agenda kerjasama, bahkan negara di luar ASEAN. Beberapa ide untuk mengimplementasikan visi ASEAN pun datang dari negara *partner* ASEAN seperti Cina atau Jepang.⁹⁹

Maka dari itu, kemungkinan yang terjadi dalam kesepakatan liberalisasi jasa pariwisata (perumusan mekanisme ASTD) adalah pasal-pasal yang terbentuk dalam kesepakatan akan memunculkan kepentingan nasional negara yang berhasil memperjuangkannya dalam forum, atau pasal-pasal tersebut akan bersifat kompromistis. Ini menunjukkan distribusi kekuatan di antara negara atau kemahiran politik luar negeri masing-masing negara dalam membentuk kesepakatan yang akan disesuaikan dengan kepentingan nasionalnya. Ini pun menunjukkan seberapa kuat pariwisata mempengaruhi politik luar negeri negara anggota ASEAN. Selama ini hingga pembukaan resminya tahun 2010 mendatang, implementasi ASTD berjalan dalam ruang tarik-menarik kepentingan pariwisata antar negara anggota. Tarik-menarik kepentingan tersebut dapat terjadi dalam perumusan kesepakatan yang dapat dilihat sisi historisnya maupun mekanisme yang telah berbentuk pasal-pasal dan telah diratifikasi. Selain itu juga dalam implementasi kesepakatan tersebut yang disesuaikan dengan kebijakan pariwisata negara-negara ASEAN.

Kesimpulannya, integrasi pariwisata ASEAN dalam hal ini memiliki ambiguitas prinsip. Sebagai sebuah kesepakatan dalam regionalisme, integrasi pariwisata ASEAN ini memuat nilai-nilai –dalam forum diakui sebagai sebuah visi bersama– yang disepakati dengan prinsip *mutual/absolute* gain. Akan tetapi, kesepakatan tersebut dibuat pada rezim yang tidak memiliki negara hegemon. Berarti prinsip *relative gain*

Capaian Setelah 10 Tahun Reformasi: Tinjauan Bidang Ekonomi, Vol.36, No.3, September 2007, hal.317.

⁹⁹ Lihat Jusuf Wanandi, "Major Power Relations and East Asian Regionalism," dalam *The Indonesian Quarterly*, Vol.35, No.2, *Second Quarter*, 2007, hal.178.

walaupun tidak tampak kasat mata tetap bermain di dalam rezim baik dalam proses pembentukan kesepakatan, atau dalam implementasinya ke depan.

Untuk melihat bagaimana prinsip tersebut bermain dan mengukur sejauh mana prinsip tersebut berperan dalam politik luar negeri masing-masing negara anggota di bidang pariwisata, strategi dan kebijakan pariwisata negara ASEAN perlu diketahui. Sejauh mana strategi tersebut sesuai dengan nilai-nilai dalam ASTD dan bagaimana negara-negara tersebut menerapkan strateginya dalam liberalisasi pariwisata regional.

3.1 Percaturan Pariwisata Negara-negara ASEAN

Sepuluh negara ASEAN memiliki potensi wisata yang besar, tetapi berdasarkan data dari *World Travel and Tourism Council* (WTTC, 2007)¹⁰⁰ Malaysia, Thailand, Singapura, dan Indonesia merupakan empat negara penerima kunjungan wisatawan terbesar di ASEAN dengan pangsa 82% dari total kunjungan wisatawan asing di kawasan.

Tabel 3.1 Peringkat Travel and Tourism Competitiveness Index (TTCI) dan Pusat Promosi Pariwisata ASEAN

Negara	(TTCI)	Biaya Promosi (juta \$)	Pusat Promosi
Singapura	8	60	22
Malaysia	31	50	30
Thailand	43	70	18
Indonesia	60	15	3
Filipina	86	Na	12

Sumber: Depbudpar, 2007

Keempat negara tersebut memiliki karakteristik pasar yang berbeda. Thailand, Singapura, dan Indonesia lebih banyak menerima wisatawan dari ekstra-ASEAN,¹⁰¹ sedangkan Malaysia lebih banyak menerima wisatawan intra-ASEAN seperti juga Laos dan Brunei.¹⁰² Menurut Fitriani (2008), pariwisata intra-ASEAN yang didominasi oleh ASEAN 4 (Singapura, Malaysia, Thailand, dan Indonesia) secara tidak langsung menimbulkan persaingan antar empat negara ini. *Travel and Tourism Index* yang dibuat oleh *World Economic Forum* (tabel 3.1) menunjukkan bahwa Singapura merupakan

¹⁰⁰ Sri Fitriani, *Op.Cit.*, hal.135.

¹⁰¹ Kondisi ini adalah iklim pariwisata yang juga dialami oleh sebagian besar negara di ASEAN seperti Vietnam, Myanmar, dan Filipina –sebagaimana data yang dapat dilihat pada tabel 2.2 pada Bab 2.

¹⁰² Lihat tabel 2.2 pada Bab 2.

negara yang memiliki daya saing tertinggi, diikuti oleh Malaysia, Thailand, dan Indonesia.

3.1.1 Strategi dan Kebijakan Pariwisata ASEAN 4 (Singapura, Malaysia, Thailand, dan Indonesia)

Tanpa persaingan empat negara tersebut, pariwisata ASEAN akan menjadi statis, karena empat negara ini adalah destinasi utama yang dituju para wisatawan. Tetapi, empat negara 'kuat' dalam bidang pariwisata ASEAN ini justru bersaing satu sama lain. Di antaranya bahkan melakukan persaingan yang tajam. Ini berdampak pada lemahnya visi kerjasama dan integrasi pariwisata ASEAN ke depan. Karenanya, permainan kepentingan dengan prinsip *relative gain* dalam percaturan pariwisata negara ASEAN akan ditekankan pada fokus dan kebijakan pariwisata empat negara tersebut. Dengan melihat fokus kebijakan dan strategi pariwisata masing-masing negara, akan dapat dianalisa bagaimana kesepakatan ASTD terbentuk atas dasar penerapan kepentingan masing-masing negara dan bagaimana implementasi liberalisasi pariwisata ASEAN dalam ASTD.

3.1.1.1 Singapura

Sebagai peringkat pertama dalam industri jasa pariwisata ASEAN, Singapura memang patut berbangga diri. Singapura, memiliki *Gross National Product* (GNP) yang lebih tinggi daripada negara-negara di sekitarnya seperti Malaysia, Filipina, dan Vietnam. GNP Singapura mencapai US\$ 95,5 milyar, sementara Malaysia, Filipina, dan Vietnam masing-masing hanyalah US\$ 81,3, 78,9 dan 26,5 milyar. Pencapaian GNP Singapura yang cukup memadai itu tidak terlepas dari keberhasilannya menangani sektor pariwisata.¹⁰³ Pada tahun 2004, industri pariwisata Singapura memberikan 3% dari GDP dan mempekerjakan lebih dari 150.000 orang, yaitu dari penerimaan pariwisata sebesar US\$ 95,5 milyar dengan kunjungan 8,3 juta wisatawan.¹⁰⁴

¹⁰³ Ki Supriyoko, Dari International Conference on Cultural Tourism 2006 di Yogyakarta: Pariwisata Sebagai Pilar Ekonomi, diakses dari <http://www.budpar.go.id>, 18 Mei, 2009, p.k.20.20.

¹⁰⁴ Laporan Riset Pariwisata Universitas Kristen Petra Surabaya, 2005.

Tabel 3.2 Angka Kunjungan Wisata Singapura (1990-2002)

No.	Tahun	Angka wisatawan (ribuan)	Pangsa pasar di wilayah (%)	Penerimaan (US\$juta)	Pangsa pasar (%)
1.	1990	4.842	-	4,937	-
2.	1995	6.422	7,5	8,390	11,3
3.	2000	6.917	-	6,018	-
4.	2001	6.726	-	5,081	-
5.	2002	6.996	5,3	4,932	5,2

Sumber: *World Tourism Organization (WTO)*, 2003

Data di atas menunjukkan bahwa wisatawan mancanegara yang datang ke Singapura selalu meningkat rata-rata 5,8% setiap tahunnya. Antara 1995-2000, angka kunjungan wisata sempat mengalami penurunan sebesar 1,5% per tahun yang dikarenakan krisis ekonomi Asia. Sementara pangsa pasar pariwisata Singapura tergolong cukup besar, yaitu mencapai 5,3 % wisatawan dunia pada tahun 2002, bahkan sempat mencapai 7,5% pada tahun 1995.¹⁰⁵

Dalam hal pengembangan industri pariwisatanya, Singapura tergolong ambisius. Terlebih pasca disahkannya ATA (2002) dan disepakatinya percepatan liberalisasi jasa melalui ratifikasi piagam ASEAN 2007, Singapura terus memacu pertumbuhan pariwisatanya. Tahun 2003, Singapura menggalakkan kampanye *Singapore Roars* sebagai tahap terakhir dari kelanjutan rencana pembangunan 200 juta dolar Singapura untuk pemulihan pariwisata pasca wabah flu.¹⁰⁶ Sebelumnya, Singapura juga telah sukses melakukan kampanye “*Cool Singapore Award*” dan “*Step Out! Singapore*” untuk mempromosikan layanan kesehatan dan pendidikan melalui *Singapore Medicine* dan *Singapore Education*.¹⁰⁷ Tahun 2004, Singapura telah meresmikan *Uniquely Singapore Passport*,¹⁰⁸ di tahun 2006, Singapura juga melakukan Kampanye pariwisata Singapura *Beyond Words*, dan sejak tahun 2007 Singapura telah menggunakan teknologi informasi *Digital Concierge* yaitu informasi pariwisata selular.

¹⁰⁵ Heri Hermawan, *Op.Cit.*, hal.49.

¹⁰⁶ Pariwisata Singapura sempat melemah di pertengahan tahun 2002, namun pemerintah Singapura dengan sigap mengambil langkah-langkah pemulihan dengan penambahan anggaran pariwisata, dan promosi pariwisata besar-besaran, serta mempermudah akses bagi wisatawan negara lain untuk masuk ke dalam Singapura.

¹⁰⁷ Bayu Dwi Mardana, dalam *Harian Sinar Harapan*, November 2003.

¹⁰⁸ Data-data lepas diakses dari <http://www.singaporeedu.gov.sg>, 18 Mei, 2009, p.k.20.34.; dan <http://www.detiknet.com>, 18 Mei, 2009, p.k. 8.20.

Pada 2007, kunjungan wisatawan mencapai 10,3 juta, yaitu naik 5,4% dibanding 2006. Penerimaan pariwisatanya mencapai S\$13,8 milyar (US\$9,65 milyar), atau naik 11,3% di banding tahun sebelumnya. Walaupun tahun 2008 pariwisata Singapura sempat mengalami kelesuan akibat resesi ekonomi global, namun dengan cepat pemerintah mengambil langkah-langkah *recovery* untuk mencapai target ASTD 2010.¹⁰⁹

Pariwisata Singapura dikembangkan dalam dua jalur, masing-masing jalur pariwisata alami (*natural tourism*) serta pariwisata budaya (*cultural tourism*); meskipun penekanannya lebih ke pariwisata budaya.¹¹⁰ Untuk menciptakan pariwisata yang berkelanjutan, Singapura tidak hanya menggali potensi lokal, tetapi juga memanfaatkan keunikan dari negara-negara tetangga, seperti Malaysia dan Indonesia. Contohnya dengan membentuk media promosi *Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle*. Contoh lain, Singapura juga mempromosikan keunikan Bali yang bisa ditempuh dalam waktu singkat dari Singapura. Selain itu, posisi Singapura sangat strategis sebagai jalur lalu lintas bisnis dunia. Karenanya, pariwisata global menjadi bagian yang penting dalam strategi pengembangan pariwisata Singapura. Strategi Singapura adalah menciptakan "*regional tourism economy*."¹¹¹

¹⁰⁹ - Mayoritas turis berasal dari Indonesia, China, Australia, India dan Malaysia, yang secara gabungan menyumbang 51% dari kedatangan wisatawan tahun lalu. Pendapatan hotel-hotel lokal dari hunian kamar-kamar hotel mencapai S\$1,8 milyar, naik hampir 23% di banding 2006, Lihat *Turis ke Singapura Capai 10,3 Juta*, diakses dari <http://www.wisatanet.com>, Jumat, 25 Januari 2008, p.k. 09:00.

- Untuk Singapura, penerimaan wisatawan terbesar berasal dari Indonesia.

¹¹⁰ Ki Supriyoko, Dari International Conference on Cultural Tourism 2006 di Yogyakarta: Pariwisata Sebagai Pilar Ekonomi, diakses dari <http://www.budpar.go.id>, 18 Mei, 2009, p.k.20.20.

¹¹¹ Yekti Maunati, et.al., Pariwisata, Identitas Budaya dan Globalisasi di Singapura, dalam *Project Paper LIPI tahun 2007*, (Jakarta: PSDP LIPI).

Kemajuan Singapura di bidang pariwisata sangat didukung oleh peranan *Singapore Tourism Board* (STB),¹¹² yaitu suatu lembaga negara yang bertugas mengembangkan potensi dan promosi pariwisata Singapura.¹¹³ Beberapa strategi dan kebijakan pariwisata Singapura di antaranya:¹¹⁴

1. *Uniquely Singapore*. Sebuah kampanye melalui media global diluncurkan untuk membangun *image* yaitu dengan meluncurkan *brand* baru. Untuk mendukung *brand* baru tersebut, STB, meluncurkan dua inisiatif yaitu *my tourism passport* dan *project postcard* dengan menjadikan orang-orang Singapura sebagai duta pariwisata.
2. Mempromosikan Singapura sebagai pusat bisnis global (*a global business hub*) melalui kampanye *The Make It Singapore* yang diluncurkan pada akhir tahun 2003 untuk meningkatkan jumlah pengunjung bisnis ke Singapura.
3. Mempromosikan Singapura sebagai pusat kegiatan besar (*a Mega Events Capital*). Kampanye ini dilaksanakan untuk mendorong diselenggarakannya berbagai kegiatan (*event*) besar yang bertaraf regional maupun internasional
4. Mempromosikan Singapura sebagai pusat pemeliharaan kesehatan (*a healthcare hub*) yang dilakukan melalui kampanye *Singapore Medicine*. Singapura menargetkan diri untuk menjadi pusat pelayanan kesehatan utama di Asia melalui pengembangan sarana kesehatan ditambah dengan paket-paket wisata.
5. Mengembangkan destinasi, yaitu: Pulau Sentosa, *Singapore Zoo*; Safari Malam (yang memenangkan *the Leisure Attraction of the Year Category in the 19th Singapore Tourism Awards*); *Wild Wild Wet* (permainan taman air); *Chinatown Street Market*; dan Pusat Warisan Budaya Melayu (*Malay Heritage Center*).

Pada tahun 1980-an, STB berhasil mengimplementasikan Rencana Pengembangan Produk Wisata (*Tourism Product Development Plan*) sebesar US\$ 1 milyar untuk rekonstruksi dan konservasi bangunan bersejarah. Puncak kinerja STB

¹¹² STB (*Singapore tourism Board*) pertama kali didirikan pada tahun 1964, awalnya bernama STPB (*Singapore Tourism Promotion Board*). Tugas awalnya adalah sebagai badan promosi dan koordinasi pariwisata Singapura, namun dalam perkembangannya peran STPB semakin luas dan penting dalam pembangunan industri jasa pariwisata di Singapura. Hingga pada Bulan November 1997, nama STPB diubah menjadi STB oleh Menteri Kedua Perdagangan dan Industri Singapura, George Yeo. Misi ini adalah mengembangkan keunggulan potensi pariwisata Singapura, sehingga sektor pariwisata semakin berperan penting dalam pertumbuhan ekonomi Singapura. Dengan strategi ini, STB bertugas untuk melayani kebutuhan pokok bagi wisatawan. STB pun melakukan berbagai revitalisasi terhadap berbagai segmen wisata tradisional hingga mampu menjadi daya tarik perjalanan wisata dan mendorong segmen wisata baru seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan.

¹¹³ Laporan Riset Pariwisata Universitas Kristen Petra Surabaya, 2005.

¹¹⁴ Heri Hermawan, *Op.Cit*, hal.50.

dicapai pada tahun 1996 dengan keluarnya Rencana Induk Pariwisata nasional yang disebut *Tourism 21: Vision of A tourism Capital*. Hingga kini, STB memiliki 20 kantor regional dan 2 kantor perwakilan pemasaran yang meliputi 8 kawasan yaitu Amerika, ASEAN (kepulauan), ASEAN (daratan), Eropa, China, Asia Utara, Oseania dan Asia Selatan, Timur Tengah, dan Afrika.¹¹⁵

Sejak dikeluarkannya konsep ASTD secara resmi (1998) dan diratifikasinya ASEAN *Tourism Agreement* (2002), Singapura pun memasuki momen-momen pemacuan pertumbuhan pariwisata yang semakin progresif. Januari 2005, STB menargetkan pemacuan industri wisata selama 10 tahun dengan dana pengembangannya sebesar US\$ 2 milyar. Target yang ingin dicapai pada 2015 mendatang adalah menjadikan pariwisata sebagai pilar penting ekonomi Singapura dengan pendapatan sebesar US\$ 30 milyar dan angka kunjungan 17 juta wisatawan, serta menciptakan 100.000 lapangan pekerjaan di sektor jasa.¹¹⁶

Bagaimana Singapura memainkan industri jasa pariwisatanya dalam arena perdagangan bebas regional? Tentu ini tak lepas dari strategi kebijakan ekonomi Singapura yang berbasiskan perdagangan bebas. *Economy Development Board* (EDB).¹¹⁷ Dalam menghadapi tantangan globalisasi dan regionalisme, EDB menetapkan visi 2018, yaitu:¹¹⁸

1. Singapura sebagai titik kunci (*the key node*) dari jaringan global yang terkait dengan pusat-pusat ekonomi utama dunia
2. Bangsa yang kreatif dan memiliki jiwa kewirausahaan yang bersedia mengambil resiko untuk menciptakan bisnis yang penuh semangat
3. Kekuatan ekonomi yang terdiversifikasi melalui industri barang dan jasa

Sementara untuk mewujudkan visi tersebut, *the Economic Review Committee* (ERC)¹¹⁹ mengidentifikasikan 6 faktor penting, yaitu: (1) keterikatan eksternal sebagai kekuatan perdagangan utama Singapura melalui berbagai forum kerjasama perdagangan multilateral (dalam WTO), bilateral, dan regional (melalui *free trade agreements*),

¹¹⁵ Heri Hermawan, *Ibid.*, hal.58-59.

¹¹⁶ Yekti Maunati, *Op.Cit.*

¹¹⁷ Badan yang didirikan di bawah Departemen Perdagangan dan Industri Singapura tahun 1961 bertanggung jawab secara khusus dalam merencanakan dan melaksanakan rencana strategis pembangunan industri Singapura, yaitu menarik investor dengan cara mempromosikan Singapura sebagai tempat yang menarik untuk investasi, lihat Heri Hermawan, *Ibid.*, hal.53.

¹¹⁸ Heri Hermawan, *Ibid.*, hal.54.

¹¹⁹ Lembaga ekonomi Singapura yang berfungsi untuk mengevaluasi dan menetapkan targetan-targetan ekonomi Singapura ke depan. Sebagai badan pertimbangan ekonomi Singapura.

khususnya ASEAN; (2) daya saing dan fleksibilitas bisnis untuk memperlancar arus investasi dan meningkatkan industri pelayanan (jasa); (3) semangat kewirausahaan yang mandiri dan kuat untuk meraih pasar regional; (4) menempatkan industri barang dan jasa sebagai 'mesin kembar' (*the twin engines*). Industri barang sebagai motor pertumbuhan, dan industri jasa dipromosikan untuk memenangkan persaingan;

(5) Singapura mengadopsi sistem pasar bebas agar industri yang ada memiliki kemampuan merespon cepat sinyal-sinyal dari pasar. Dengan model perekonomian berbasis industri barang dan jasa yang seimbang, Singapura sangat membutuhkan pasar bebas untuk menarik perusahaan-perusahaan multinasional yang membawa modal, teknologi, pengetahuan manajemen dan akses pasar; (6) perdagangan dan jasa yang berorientasi ke luar (*outward orientation*) penting bagi Singapura yang percaya bahwa pertumbuhan tergantung pada kebebasan untuk melakukan kegiatan ekonomi dan perdagangan di antara para pelaku ekonomi. Dalam basis regional, keberhasilan Singapura sangat tergantung dengan keberhasilan negara tetangganya. Karenanya, Singapura harus menjalin hubungan manis dengan negara tetangganya di berbagai forum regional dan internasional.

Dilihat dari iklim pariwisata, strategi dan kebijakan pariwisata, serta strategi Singapura dalam perekonomian global, jelas terlihat bahwa Singapura memiliki kepentingan yang cukup urgen dalam ASTD, baik yang tertuang dalam pasal-pasal pada mekanisme ASTD melalui *ASEAN Tourism Agreement* maupun yang tampak dari implemtasi dan progres perkembangan industri pariwisata Singapura menjelang ASTD 2010. *Pertama*, pariwisata Singapura menduduki peringkat pertama di ASEAN. Kedua, pembangunan industri pariwisata Singapura membutuhkan pasar bebas regional karena basis kebijakan ekonomi Singapura adalah pasar bebas, dan target pariwisata Singapura adalah *regional tourism economy*. *Ketiga*, Industri pariwisata ditargetkan untuk menjadi tulang punggung perekonomian Singapura pada tahun 2015, sesuai dengan target MEA 2015. *Keempat*, ASTD memungkinkan Singapura untuk menjalankan industri pariwisatanya yang *outward orientation*.

Singapura juga merupakan salah satu aktor yang berperan penting dalam perumusan ASTD. PoA 1997 yang merupakan gagasan awal ASTD pun dirumuskan di Singapura. Bahkan dalam PoA 1997 dan ATA (2002) yang merupakan mekanisme dan

acuan ASTD memuat nilai-nilai yang sejalan dengan strategi kebijakan pariwisata berbasis pasar bebas Singapura.

Di antaranya adalah: (1) setiap negara perlu memasarkan ASEAN sebagai satu paket destinasi tunggal.¹²⁰ Bagi Singapura yang telah membangun pondasi kuat pada industri jasa pariwisata dengan iklim pasar bebas dan terbiasa memanfaatkan potensi negara tetangganya, memasarkan ASEAN sebagai paket tunggal adalah keuntungan tersendiri. Singapura dapat mengelola biro perjalanan wisata bagi wisatawan ekstra-ASEAN dengan destinasi paket tunggal ASEAN, sehingga Singapura dapat menarik wisatawan sebanyak mungkin; (2) menghapuskan hambatan perdagangan jasa pariwisata seperti tarif masuk, pajak transportasi, dan menciptakan jasa pariwisata yang terintegrasi.¹²¹ Ini sangat sesuai dengan prinsip pasar bebas Singapura, dan kebijakan pariwisata Singapura yang menekankan jaringan dan keterikatan eksternal; (3) meningkatkan investasi pariwisata di bawah rezim yang kompetitif dengan menghapuskan hambatan investasi dan memfasilitasi arus bebas modal dan tenaga kerja pada industri pariwisata;¹²² (4) fasilitas wisata yang terintegrasi dan bebas, seperti jasa transportasi, hotel, jasa komunikasi, dan biro perjalanan.¹²³ Dengan ini, Singapura dapat lebih memacu semangat kewirausahaannya untuk semakin mengembangkan sayapnya di level regional; (5) mekanisme visa tunggal dan penggunaan *smart cards*¹²⁴ yang sesuai dengan kebijakan yang telah diberlakukan Singapura yaitu *my tourism passports*.

3.1.1.2 Malaysia

Malaysia yang menduduki peringkat kedua dalam industri jasa pariwisata ASEAN juga menempatkan pariwisata sebagai industri jasa unggulannya. Hingga akhir 2008, penerimaan devisa Malaysia dari sektor pariwisata mencapai US\$ 15 miliar.¹²⁵ Sejak tahun 1990-2003, jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Malaysia menunjukkan angka yang paling besar dibandingkan dengan negara-negara lain di ASEAN.¹²⁶

¹²⁰ Pasal I (5) dalam ATA dan Strategi 1 dalam PoA 1997.

¹²¹ Pasal I (2,3) dalam ATA.

¹²² Pasal I (7) dalam ATA dan Strategi 2 dalam PoA 1997.

¹²³ Pasal II, dan III dalam ATA dan Strategi 5 dalam PoA 1997.

¹²⁴ Pasal II (1,2,3,4,5,6) dalam ATA

¹²⁵ Republika Newsroom, *Malaysia Dulang Devisa dari Wisata Belanja dan Kuliner*, diakses dari <http://www.republika.co.id>, 06 November 2008 pukul 20:30.

¹²⁶ Lihat Heri Hermawan, *Op.Cit.*, Data Statistik WTO tahun 2003, hal.65.

Tabel 3.3 Jumlah Wisatawan Mancanegara Malaysia (1990-2002)

No.	Tahun	Wisatawan	Pangsa pasar di wilayah (%)	Penerimaan (US\$ juta)	Pangsa pasar (%)
1.	1990	7.446.000	-	1.667.000	-
2.	1995	7.469.000	8,7	3.909.000	7,2
3.	2000	10.222.000	-	4.562.000	-
4.	2001	12.775.000	-	6.374.000	-
5.	2002	13.292.000	10,1	6.785.000	5,3

Sumber: *World Tourism Organization (WTO)*, 2003

Dari data dapat dilihat bahwa sebelum mekanisme pelaksanaan ASTD disepakati pada tahun 2002, pertumbuhan pariwisata Malaysia terus meningkat dilihat dari angka kunjungan wisatanya. Sedangkan berdasarkan data dua tahun terakhir yaitu pasca penandatanganan piagam ASEAN, angka kunjungan wisatawan mancanegara di Malaysia pada periode Januari hingga September 2008 telah mencapai 16,3 juta wisatawan atau 4,4 persen lebih banyak dibanding periode sama tahun 2007. Sedangkan di tahun 2009, Malaysia telah menargetkan kunjungan wisatawan sebesar 22,5 juta.¹²⁷

Pertumbuhan pariwisata Malaysia bisa dibilang sangat progresif, terlebih dalam kurun waktu tiga sampai dua tahun terakhir ini. Kebijakan pariwisata Malaysia diutamakan pada promosi dan infrastruktur. Infrastruktur yang baik adalah kunci keberhasilan pariwisata Malaysia. Berbeda dengan Singapura, Malaysia lebih banyak memiliki potensi pariwisata secara alamiah, sehingga infrastrukturnya dibangun lebih kepada penyediaan akses yang baik seperti transportasi dan akomodasi dalam negeri.

Strategi promosi wisata Malaysia sebenarnya sudah menjadi andalan sejak tahun 1972. Kini, untuk menarik wisatawan mancanegara, Malaysia menguatkan diri di bidang promosi dengan jargonnya "*Trully Asia*." Untuk tahun 2006, dana promosi pariwisata Malaysia mencapai sekitar US\$ 60 juta. Sedangkan di tahun 2007, dengan adanya *Visit Malaysia 2007*, dana pariwisata meningkat menjadi US\$ 80 juta, dan di tahun 2008, dana pariwisatanya mencapai US\$ 100 juta. Total dana promosi yang dianggarkan selama lima tahun sejak tahun 2007 mencapai US\$ 500 juta.¹²⁸

Menariknya, strategi pariwisata Malaysia diarahkan pada penerimaan pariwisata kawasan. Hingga tahun 2008, kunjungan wisatawan intra-ASEAN masih mendominasi dan cenderung meningkat: Singapura (3.487.967 wisatawan), Indonesia (697.339 wisatawan), Thailand (488.278 wisatawan), Brunei Darussalam (275.141 wisatawan)

¹²⁷ Republika Newsroom, *Op.Cit*.

¹²⁸ *Anggaran promosi Pariwisata Negara-negara ASEAN*, diakses dari <http://www.budpar.go.id>.

dan Filipina (116.797 wisatawan). Sementara wisatawan yang berasal dari luar ASEAN adalah Cina (339.789 wisatawan), India (159.823 wisatawan), Jepang (142.568 wisatawan), Australia (134.778 wisatawan), dan Amerika Serikat (128.521 wisatawan).¹²⁹

Sedikit senada dengan Singapura yang menggunakan strategi “memanfaatkan” potensi negara tetangga untuk mempromosikan diri, pariwisata Malaysia yang lebih ditekankan pada aspek budaya dan alam juga kerap mempromosikan budaya yang serumpun sebagai budaya Malaysia walaupun secara original budaya tersebut tidak berasal dari Malaysia. Bedanya, Singapura mempromosikan negara tetangga sebagai aset pelayanan jasa, sedangkan Malaysia seringkali melakukan klaim atas dasar rumpun budaya. Ini menyebabkan Malaysia sering mengalami konflik wisata dan budaya. Contohnya adalah konflik pariwisata antara Malaysia dengan Indonesia atas klaim kesenian seperti lagu Rasa Sayange, Batik, Tarian Reog ponorogo, kesenian khas dayak; hingga kuliner.¹³⁰

Strategi dan kebijakan pariwisata Malaysia tersebut dilaksanakan oleh *Malaysia Tourism Promotion Board* (MTPB),¹³¹ di bawah Kementerian Pelancongan Malaysia. Ambisi dan kemantapan strategi promosi Malaysia pun tidak lepas dari visi yang ditetapkan oleh Kementerian Pelancongan Malaysia, yaitu menjadikan Malaysia sebagai negara pelancongan terunggul dengan mengembangkan misi melaksanakan dasar pelancongan negara dengan menjadikan industri pelancongan sebagai sumber pendapatan utama negara dalam rangka pembangunan sosial ekonomi negara.¹³² Secara khusus, lembaga ini memang ditujukan untuk mempromosikan Malaysia sebagai negara tujuan wisata terkemuka di dunia dengan pangsa pasar pelancongan hingga wisata konvensi. Misi ini akan menunjang pariwisata sebagai industri utama di Malaysia yang akan mendorong berkembangnya industri-industri lain yang terkait, juga investasi.

¹²⁹ Heni Purwono, *Belajar Mengelola Pariwisata dari Negeri Tetangga*, diakses dari <http://citizennews.suaramerdeka.com>, 19 Mei, 2009, p.k.11.22.

¹³⁰ *Konflik Budaya*, diakses dari <http://citizennews.suaramerdeka.com>

¹³¹ MTPB pertamakali didirikan pada tanggal 10 Agustus 1972 dengan nama *Tourist Development Corporation of Malaysia* (TDC) di bawah Departemen Perdagangan dan Industri Malaysia dalam rangka mengembangkan pariwisata nasionalnya. Tujuan pendiriannya adalah untuk mempromosikan pariwisata Malaysia. Tanggal 20 Mei 1987, TDC berada di bawah Departemen Seni dan Budaya, dan pada tahun 1992 setelah Kementerian Pelancongan Malaysia diresmikan atas dasar penggabungan Kementerian Perdagangan dan Industri dengan Kementerian Seni dan Budaya, maka TDC pun berada di bawah Kementerian Pelancongan Malaysia dan berganti nama menjadi MTPB.

¹³² Heri Hermawan, *Op.Cit.*, hal.69.

Beberapa fungsi dan misi MTPB antara lain misi penjualan, menyelenggarakan pekan perdagangan dan pariwisata, menyelenggarakan seminar dan workshop untuk promosi wisata Malaysia, dan menyelenggarakan pekan pelanggan bagi konsumen wisata dalam dan luar negeri. Hingga kini MTPB telah mengelola 18 Pusat Informasi Wisata di seluruh Malaysia dan memiliki kantor perwakilan di ASEAN, Asia Timur, Asia Utara, Asia Selatan, Asia Barat, Eropa Utara, Eropa Selatan, Eropa Barat, Eropa Timur, Amerika Utara, Afrika Selatan, dan Oseania.

Dalam melaksanakan strategi pariwisatanya di kawasan, Malaysia memang tidak seimbang Singapura dalam mendukung mekanisme pasar bebas melalui integrasi kawasan pariwisata ASEAN. Namun bila dilihat dari kepentingan dan strategi pariwisatanya, mekanisme pasar bebas yang ada dalam ASTD dapat memberi keuntungan bagi arah dan kepentingan pariwisata Malaysia. Malaysia memang tidak segetol Singapura dalam mencapai target ASTD tahun 2010. Tetapi nampaknya Malaysia progresif dalam meningkatkan promosi dan pertumbuhan pariwisatanya sendiri. Bagi Malaysia yang tidak terlalu mengarahkan strategi pariwisata pada kerjasama dan pasar bebas kawasan maka, ASTD akan dilihat sebagai mekanisme yang akan menguntungkan Malaysia secara pribadi.

Pertama, pasal dalam ASTD yang mengatur tentang penghapusan hambatan lintas negara dan pemberlakuan visa tunggal. Malaysia yang memiliki target pasar intra-ASEAN akan menjadi sangat diuntungkan karena wisatawan intra-ASEAN akan lebih mudah melakukan perjalanan ke Malaysia tanpa hambatan, sementara Malaysia sudah memiliki infrastruktur dan pondasi wisata yang kuat. *Kedua*, bagi Malaysia yang menekankan pada strategi promosi, mekanisme pasar bebas yang merupakan arena pertandingan mampu meningkatkan daya saing promosi Malaysia, dan dengan pasal yang mengatur tentang mekanisme promosi bersama justru akan lebih membantu promosi Malaysia terlebih pada negara ekstra-ASEAN, karena selama ini walaupun Malaysia memiliki basis promosi yang banyak di luar kawasan, wisatawan ekstra masih sedikit. *Ketiga*, Malaysia dapat melakukan strategi mempromosikan negara tetangga dan melakukan klaim budaya bersama dengan lebih leluasa, karena ASEAN akan dipandang sebagai satu kesatuan. Ini berarti Malaysia dapat melakukan strateginya tanpa perlu berkonflik dengan negara lain. *Keempat*, melalui pasal yang mengatur tentang liberalisasi jasa transportasi udara, Malaysia yang telah memiliki infrastruktur

udara yang baik dapat menempatkannya di negara-negara target pasar sekaligus sebagai upaya promosi.

Menuju tahun 2010, Singapura mungkin tengah mempersiapkan diri dengan membuka pasar wisata sebesar-besarnya untuk menjadi negara pertama yang melakukan liberalisasi pariwisata, karena Singapura memanglah negara yang memiliki kepentingan besar dalam liberalisasi industri jasa dengan strategi penguatan investasi sekaligus menarik wisatawan asing untuk menggunakan jasa pelayanan wisatanya. Sementara Malaysia, untuk menguasai pasar wisata dalam kawasan menjelang pembukaan ASTD, Malaysia semakin menguatkan upaya promosi, mengelola infrastruktur dan memperkaya potensi wisata melalui negara-negara di sekitarnya untuk mencapai targetnya dalam menguasai pasar wisata intra-ASEAN. Angka pertumbuhan pariwisatanya yang meningkat pesat dalam kurun waktu terakhir ini adalah kesiapan Malaysia untuk bersaing dan menjadi pemenang dalam ASTD.

3.1.1.3 Thailand

Pariwisata Thailand sudah dikenal sejak tahun 1960-an, yaitu saat tentara Amerika datang untuk menjalani pengobatan dan paeristirahatan di masa Perang Vietnam. Sejak itulah Thailand mulai dikenal dunia internasional sebagai destinasi wisata. Hingga kini, wisatawan terbanyak yang berkunjung ke Thailand pun adalah wisatawan ekstra-ASEAN. Pada tahun 1967, wisatawan yang berkunjung ke Thailand mencapai 336.000 pelancong dan 54.000 prajurit.¹³³ Sedangkan pada tahun 2007, lebih dari 14 juta wisatawan internasional mengunjungi Thailand. Rata-rata wisatawan menghabiskan waktu selama 9-10 hari dan diperkirakan menyumbangkan devisa sebesar 547,782 juta Baht atau sekitar 11 milyar Euro dalam kurun waktu tersebut. Sedangkan pada tahun 2006, Thailand menduduki peringkat 18 negara yang paling banyak dikunjungi di dunia dengan 13,9 juta wisatawan.¹³⁴

¹³³ Data-data lepas diakses dari <http://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp>, 19 Mei, 2009, p.k.10.27.

¹³⁴ Data Laporan *World Tourism Organization* (WTO), Juni 2007, dalam *Jurnal UNWTO World Tourism Barometer*, Vol.5 No.2,2007.

Tabel 3.4 Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Thailand

Tahun	Angka Kunjungan
2002	10.870.000
2003	10.080.000
2004	11.740.000
2005	11.570.000
2006	13.820.000
2007	14.460.000
2008	12.090.000

Sumber: *Tourism Authority of Thailand (TAT)*, 2009

Pertumbuhan pariwisatanya dari tahun ke tahun pun semakin meningkat, walaupun Thailand adalah salah satu negara yang memiliki level instabilitas politik cukup tinggi. Dari tahun 2002 ke 2003, pariwisata Thailand tumbuh sekitar 8,3 persen. Sedangkan dari tahun 2003 ke 2004, pertumbuhannya mencapai 62% walaupun saat itu Asia sedang terserang wabah SARS.¹³⁵ Hingga kini, Industri pariwisata Thailand menyerap tenaga kerja 1,8 juta dan mendongkrak enam persen produk domestik bruto dalam negeri.¹³⁶

Dari perspektif ekonomi, kontribusi sektor pariwisata memainkan peranan penting dalam pembangunan di suatu negara. Hal ini disebabkan karena sektor ini tidak hanya mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pendapatan devisa tetapi juga dapat menciptakan lapangan pekerjaan di berbagai sektor. Meskipun demikian bukan berarti hanya aspek ekonomi yang berperan dalam industri pariwisata tersebut tetapi aspek sosial dan budaya juga menjadi faktor penentu dalam keberhasilan pengembangan industri pariwisata. Peranan penting aspek sosial budaya tersebut dapat dilihat dari keberadaan keunikan budaya tradisional yang menjadi daya tarik wisatawan untuk berkunjung di suatu negara.¹³⁷

Keberhasilan dalam mengembangkan dan menciptakan aspek tradisional dapat dilihat pada penciptaan festival-festival sebagai salah satu kebijakan pariwisata di Thailand. Selain tradisi yang unik, Thailand juga memiliki keindahan alam yang merupakan aset penting dalam pengembangan pariwisata. Thailand juga termasuk negara wisatawan bersaing ketat. Persaingan yang ketat antar negara Asia Tenggara

¹³⁵ Cybertravel.cbn.net.id, 19 Mei, 2009, p.k.10.35.

¹³⁶ Thailand Gelontorkan Rp 4,9 Triliun untuk Pariwisata, diakses dari <http://www.wisatanet.com>, 17 Januari, 2008, p.k.20.55.

¹³⁷ Yekti Maunati, *Op.Cit.*

terlihat ketika Kuta, Bali dibom, di mana Thailand memiliki keuntungan dengan adanya limpahan wisatawan yang berkunjung ke Bali dan akan ke Bali.¹³⁸

Kekuatan pariwisata Thailand terletak pada potensi alamnya dan budaya masyarakatnya yang terbentuk secara alamiah dan unik. Berbeda dengan Singapura yang tidak memiliki potensi alam yang memadai sehingga industri pariwisatanya ditekankan pada jasa pelayanan, informasi, dan modernisasi infrastruktur buatan dan penunjang, strategi pariwisata Thailand difokuskan pada optimalisasi potensi wisata yang ada dengan pengemasan, perbaikan fasilitas dan infrastruktur, serta promosi dan jaringan pemasaran yang luas di luar negeri, terutama negara-negara Eropa dan Amerika.¹³⁹ Pariwisata di Thailand memang semakin berkembang karena jaringan pemasaran dan promosi di luar negeri.

Thailand memiliki keunikannya tersendiri yang relatif berbeda dengan negara-negara lain di Asia Tenggara. Thailand bukan rumpun melayu seperti Malaysia, Indonesia, Singapura, dan Filipina sehingga karakteristiknya cukup berbeda dan khas bila dibandingkan negara serumpun yang kurang lebih sama, sehingga Thailand memang memiliki daya tarik tersendiri. Pariwisata Thailand sangat diminati oleh wisatawan ekstra-ASEAN, terutama wisatawan Eropa, Amerika, dan Australia. Strategi dan kebijakan pariwisata ASEAN di arahkan pada dua dimensi, yaitu eksternal dan internal. Thailand berbeda dengan Singapura yang lebih menjual modernitas, perbelanjaan, dan penyedia jasa serta informasi wisata. Thailand juga berbeda dengan Malaysia yang menekankan pada daya tarik kultural rumpun Asia secara historis hingga diminati banyak wisatawan intra-kawasan. Thailand memiliki keduanya, daya tarik bagi kawasan Asia, dan daya tarik yang sesuai dengan wisatawan ekstra kawasan.

Inilah yang membentuk strategi pengembangan pariwisata Thailand dengan target kawasan dan target internasional. Bagi wisatawan regional, Thailand mengembangkan daya tarik keunikan budaya dan sejarah peradaban. Sementara bagi wisatawan ekstra-regional, Thailand banyak mengembangkan resor di wilayah pantai-pantai dan tempat-tempat hiburan yang sesuai dengan selera pasar seperti daerah Pattaya.¹⁴⁰

¹³⁸ Yekti Maunati, *Ibid.*

¹³⁹ *Jurnal Regional Outlook, Southeast Asia*, periode 2002 -2003.

¹⁴⁰ Data-data lepas diakses dari <http://www.bangkokpost.com>, 19 mei 2009, p.k.10.27.

Strategi tersebut dikeluarkan sebagai kebijakan pariwisata Thailand oleh Otorita Pariwisata Thailand, atau yang biasa dikenal dengan TAT (*Tourism Authority of Thailand*). Melalui TAT, kebijakan pariwisata Thailand diarahkan pada tiga aspek, yaitu pengembangan kawasan pariwisata yang disesuaikan dengan target pasar, yaitu regional dan internasional, promosi pariwisata melalui badan-badan promosi yang tersebar di berbagai negara, dan kerjasama antara pihak swasta dan pemerintah. Walaupun dari segi pariwisata potensi Thailand sangat besar, tetapi Thailand banyak membutuhkan investasi dari pihak swasta sebagai modal pembangunan pariwisatanya, karena di Asia Tenggara sendiri, Thailand masih tergolong negara berkembang yang berada di bawah Singapura ataupun Malaysia.¹⁴¹

Bila Singapura dan Malaysia masih berjuang untuk menjadikan pariwisata sebagai industri jasa utama, Thailand memposisikan pariwisata sebagai tulang punggung sektor perekonomiannya, karena sektor pariwisata di Thailand telah membuka peluang bagi munculnya berbagai sektor terkait yang turut menciptakan lapangan pekerjaan. Oleh karena itu, TAT harus bekerja ekstra keras untuk mempertahankan penerimaan pariwisata Thailand, bahkan terus berinovasi untuk meningkatkan kualitas pariwisata Thailand.

Sayangnya pertumbuhan pariwisata Thailand tidak didukung oleh stabilitas politik domestik dan keamanan negaranya. Padahal stabilitas dan keamanan nasional suatu negara adalah faktor pertimbangan yang krusial bagi para wisatawan. Dalam hal ini, peran TAT menjadi sangat penting untuk tetap menjaga penerimaan pariwisata Thailand walau negara berada dalam keadaan genting sekalipun. Ini merupakan satu faktor yang juga membedakan pariwisata Thailand dengan negara ASEAN 4 lainnya, terutama dalam kebutuhan pemasukan pariwisata.

Masalah keamanan dan politik domestik, menjadi ancaman yang sangat serius bagi industri pariwisata Thailand. Pasalnya, Thailand adalah satu negara yang kerap mengalami konflik internal, maka kinerja TAT bisa dikatakan lebih berat daripada STB ataupun MTPB. Pemulihan iklim pariwisata dan menjaga stabilitas pariwisata pada masa konflik dan pasca konflik pun menjadi agenda tetap dalam kerangka kerja TAT. Kunci strategi pengembalian citra wisata Thailand yang dilakukan ATA terletak pada

¹⁴¹ Data-data lepas diakses dari <http://www.cybertravel.cbn.net.id>, 19 Mei, 2009, p.k.10.35

kuatnya promosi dan kerjasama dengan negara-negara lain untuk membantu promosi dan fasilitasi perjalanan wisata.¹⁴²

Melihat kondisi pariwisata Thailand, dapat diambil kesimpulan bahwa walaupun di ASEAN Thailand menduduki peringkat tiga dan menjadikan pariwisata sebagai tulang punggung perekonomiannya, tetapi Thailand masih memiliki permasalahan yang cukup mendasar dalam menjaga industri pariwisatanya. Thailand memang telah dikenal di dunia internasional dengan ragam keunikan budaya dan keindahan alam, namun stabilitas politik dan keamanan domestik menjadi permasalahan yang cukup serius. Mencermati hal ini dan mengingat bahwa Thailand memiliki strategi promosi yang berorientasi pada intra kawasan dan ekstra kawasan, Thailand membutuhkan upaya untuk memperkuat dirinya, baik melalui langkah-langkah kerjasama ataupun kebijakan internal yang berorientasi ke luar.

Satu hal yang perlu dicermati adalah, di Thailand sendiri model pengembangan industri berorientasi modal asing dan pasar bebas banyak menuai kritikan. Tidak bisa dipungkiri bahwa ini pun membawa konflik tersendiri dalam perpolitikan domestik di Thailand. Karenanya, dalam menetapkan strategi kerjasama kawasan, Thailand juga perlu berhati-hati. Dalam pelaksanaan ASTD, posisi pariwisata Thailand memang cukup diperhitungkan dan menjadi pesaing yang signifikan bagi negara-negara lainnya. Tetapi dalam forum kesepakatan, posisi tawar dan *power Thailand* masih berada di bawah Singapura dan Malaysia yang secara ekonomi dan politik lebih maju dan stabil, sehingga memiliki peluang yang lebih untuk mempengaruhi kesepakatan dan pelaksanaan ASTD ke depan.

Keikutsertaan Thailand dalam ASTD pun hanya dapat dilihat dari bagaimana TAT memainkan kepentingan pariwisata Thailand dalam kawasan. Bagaimana ASTD dapat membantu meningkatkan promosi Thailand tetapi tidak menimbulkan gejolak bagi perpolitikan domestik. Salah satu pasal yang menarik bagi Thailand adalah pasal tujuh tentang promosi wisata bersama (*joint promotion*). Untuk menarik wisatawan di tengah instabilitas politik domestik, kerjasama promosi dibutuhkan Thailand sebagai inovasi strategi promosinya, karena promosi memang kunci kesuksesan pariwisata Thailand. Dalam pasal VII (1) disebutkan bahwa negara anggota harus mendukung

¹⁴² Data-data lepas diakses dari <http://www.web.bisnis.com>, 19 Mei, 2009, p.k.10.40.

kampanye *Visit ASEAN*.¹⁴³ Thailand dapat memanfaatkan ini untuk memasarkan dirinya secara lebih efektif dalam kawasan, terutama untuk menarik wisatawan ekstra-ASEAN.

Adapun pasal V yang membahas kerjasama tentang keamanan pariwisata.¹⁴⁴ Bila kerjasama ini dapat terselenggara dengan maksimal, Thailand akan dapat memanfaatkan kerjasama ini sebagai jaminan keamanan dan stabilitas industri pariwisatanya. Namun demikian, keberadaan Thailand dalam ASTD juga semakin menambah kerasnya iklim kompetisi antar negara pemegang industri pariwisata di ASEAN, mengingat mekanisme ASTD membutuhkan permainan industri yang sangat kompetitif.

Thailand harus bersaing keras, terutama dengan Singapura dan Malaysia. Bila dibandingkan dengan Singapura, terlalu sedikit kepentingan Thailand yang tertuang dalam pasal-pasal mekanisme ASTD. Selain itu, Singapura telah memiliki visi dan ponasi yang bagus dalam industri jasanya. Terutama dalam jasa pariwisata, dengan memasarkan ASEAN sebagai satu paket destinasi, Thailand dapat menjadi target paket promosi yang digunakan Singapura untuk menjual industri jasanya. Sementara Malaysia dengan keunggulan infrastrukturnya dan visinya untuk menguasai pariwisata intra-ASEAN menjadi saingan yang cukup berat bagi Thailand, karena keduanya sama-sama mengutamakan strategi promosi dan potensi alam serta budaya. Bedanya, Malaysia dan Thailand tidak satu rumpun dan Thailand lebih tidak stabil dibanding Malaysia, walaupun Malaysia juga memiliki konflik dengan negara tetangganya.

Walaupun ada beberapa pasal yang dapat dimanfaatkan Thailand, tetapi bila melihat kondisi persaingannya, kelihaian strategi Thailand sangat dipertaruhkan di sini. Misalnya pada pasal V tentang kerjasama keamanan pariwisata kawasan. Kecil kemungkinan ini dapat terwujud dengan baik, karena hingga kini, negara-negara yang bersaing saling mengambil keuntungan dari negara lainnya. Misalnya saat Thailand menghadapi krisis domestik yang berimbas pada larinya wisatawan keluar Thailand,¹⁴⁵ Indonesia, Malaysia, dan Singapura berusaha mengambil peluang tersebut. Begitu pun sebaliknya, saat pariwisata Indonesia melemah akibat isu terorisme dan bom bali,

¹⁴³ Lihat ASEAN Tourism Agreement 2002, pasal VII (1)

¹⁴⁴ Lihat ASEAN Tourism Agreement 2002, pasal V

¹⁴⁵ seperti kasus demonstrasi yang berujung pada penutupan Bandara Suvarnabhumi sehingga menyebabkan banyak wisatawan terlantar, diakses dari <http://www.kompas.com>.

negara-negara lainnya, termasuk Thailand, berusaha mengambil keuntungan dan berebut untuk menarik wisatawan yang meninggalkan Indonesia.¹⁴⁶

Di satu sisi kerjasama dibutuhkan, di sisi lain kompetisi berlangsung dengan tajam. Sebuah dilema pariwisata kawasan yang dihadapi masing-masing negara. Terlebih dengan mekanisme pasar bebas yang semakin meninggikan aura kompetisi. Selain itu, gejolak dalam negeri di Thailand kerap terjadi dalam hal penolakan liberalisasi ekonomi dan kapitalisasi industri melalui investasi asing dan pengelolaan sektor swasta. Kondisi yang sangat bertentangan dengan konsep pelaksanaan ASTD. Pasalnya, bila Thailand tidak ikut bekerjasama, *bargaining position* Thailand cenderung lemah dan akan lebih susah lagi bagi Thailand untuk menghadapi tantangan pasar bebas jasa ke depan, terutama dalam menghadapi Singapura yang mengadopsi sistem pasar bebas dengan kepentingan pariwisatanya yang banyak direpresentasikan dalam ASTD.

3.1.1.4 Indonesia

Indonesia menduduki peringkat keempat sebagai negara tujuan wisata di ASEAN. Tetapi jumlah kunjungan wisatawan ke Indonesia secara signifikan masih cukup tertinggal bila dibandingkan dengan Singapura, Malaysia, ataupun Thailand. Ini terlihat dari perbedaan peringkat data statistik pada periode 1990-2002 bila dibandingkan dengan Negara ASEAN 4 lainnya (tabel 3.5).

Tabel 3.5 Jumlah Wisatawan ke Indonesia

No.	Tahun	Wisatawan	Pangsa pasar di wilayah (%)	Penerimaan (US\$)	Pangsa pasar (%)
1.	1990	2.178.000	-	2.105.000	-
2.	1995	4.324.000	5,1	5.229.000	70
3.	2000	5.064.000	-	5.749.000	-
4.	2001	5.154.000	-	5.411.000	-
5.	2002	6.033.000	3,8	-	-

Sumber: *World Tourism Organization (WTO)* tahun 2003

Pertumbuhan pariwisata Indonesia cenderung tidak stabil. Naik turunnya penerimaan pariwisata Indonesia dipengaruhi oleh banyak faktor. Walaupun di ASEAN, Indonesia merupakan negara terluas dengan potensi alam dan budaya yang paling besar dan orignl di antara Negara-negara lainnya, namun Indonesia merupakan negara yang

¹⁴⁶ "Krisis Politik di Thaliand: Mampukah Mengalihkan Tujuan Wisatawan Asing ke Indonesia?", dalam *Berita Perdagangan KBRI-Bangkok*, (Pusat Humas Departemen Perdagangan Indonesia, 2008).

memiliki tingkat kerentanan domestik yang tinggi, yaitu instabilitas politik, ekonomi, dan keamanan. Ini merupakan salah satu faktor yang membuat kunjungan wisata ke Indonesia pun tidak stabil. Contohnya adalah penurunan angka kunjungan saat krisis moneter, kerusuhan politik dalam negeri, dan isu terorisme seperti kasus bom bali.¹⁴⁷

Keunggulan pariwisata Indonesia sangat terletak pada kondisi negaranya secara alamiah dengan potensi alam, kesenian dan budaya, serta sejarahnya. Sayangnya, peringkat ke-4 yang diperoleh Indonesia tidak selaras dengan potensi yang dimilikinya, seperti kekayaan alam, budaya, dan peninggalan sejarah. Salah satu permasalahan dalam pariwisata Indonesia adalah kurang optimalnya pengelolaan aspek pemasaran, yang antara lain terlihat dari anggaran biaya promosi dan jumlah pusat promosi wisata, serta efektifitas promosi. Biaya promosi yang dikeluarkan oleh Singapura mencapai US\$ 60 juta dengan 22 pusat promosi pariwisata yang berada di luar negeri. Sementara Indonesia hanya memiliki tiga perwakilan promosi pariwisata di luar negeri. Padahal jumlah objek wisata di Indonesia paling banyak bila dibandingkan dengan negara ASEAN lain.¹⁴⁸

Selain itu, anggaran pengelolaan aset pariwisata juga tidak optimal, Pariwisata tidak dijadikan sektor prioritas, masalah korupsi, pengembangan pariwisata terbentur oleh mekanisme administrasi dan politik negara, baik di pusat maupun daerah. Lemahnya pengelolaan pariwisata Indonesia sangat dipengaruhi oleh lemahnya pengelolaan ekonomi dan politik negara. Satu-satunya alasan Indonesia masih bertahan sampai sekarang adalah obyek wisata dan keunikan budayanya secara natural. Tetapi ini tidak diimbangi dengan sumber daya manusia yang memadai, dengan pengelolaan dan promosi yang lemah.

Dilihat dari jumlah kunjungan wisatawan ke Indonesia, sejak tahun 1997-2006, pariwisata Indonesia tidak mengalami pertumbuhan yang berarti. Rata-rata kunjungan dalam kurun waktu tersebut sekitar 4,93 juta orang dan sejak 2004 terdapat kecenderungan penurunan wisatawan per tahun, disebabkan karena instabilitas nasional (isu terorisme, wabah, dan instabilitas politik).¹⁴⁹

Indonesia sebagai negara terbesar di ASEAN memiliki berbagai potensi dalam perdagangan pariwisata, yaitu (1) aset pariwisata yang besar dalam bentuk peninggalan

¹⁴⁷ Heri Hermawan, *Op.Cit.*, hal.77.

¹⁴⁸ Sri Fitriani, *Op.Cit.*, hal.137.

¹⁴⁹ Sri Fitriani, *Ibid.*, hal.137.

sejarah, kekayaan alam dan budaya, serta wisata bahari yang berpotensi untuk digali dan mendatangkan investasi yang cukup besar, antara lain untuk pendirian hotel dan restoran berskala internasional dan (2) ketersediaan tenaga terampil di bidang pariwisata. Tantangan pengembangan industri pariwisata Indonesia untuk memimpin di kawasan ASEAN adalah kemampuan untuk mengembangkan kemitraan strategis antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat di bawah arahan dan koordinasi pemerintah pusat untuk kepentingan nasional.¹⁵⁰ Akan tetapi target dan capaian ini tidak akan dapat dilaksanakan dengan optimal bila ke depan, Indonesia tidak serius dalam melakukan perbaikan secara internal dan strategi persaingan yang matang.

Kebijakan pariwisata Indonesia mengacu pada Rencana Pembangunan jangka menengah Nasional (RPJM) tahun 2004-2009 yang menjelaskan bahwa salah satu sasaran untuk meningkatkan sektor non-migas adalah dengan meningkatkan kontribusi pariwisata. Berdasarkan hal tersebut, maka kebijakan pembangunan kepariwisataan di arahkan untuk meningkatkan efektivitas pemasaran melalui kegiatan promosi dan pengembangan produk.¹⁵¹

Bila dibandingkan dengan tiga negara lainnya, kebijakan pariwisata Indonesia masih bersifat *inward looking*. Percaturan dan target regional masih belum mendapatkan porsi yang diprioritaskan. Ini terlihat dari Rencana Strategis Pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata Tahun 2005-2009:¹⁵²

- a. Terwujudnya pariwisata nusantara yang mendorong cinta tanah air
- b. Meningkatnya pemerataan dan keseimbangan pengembangan destinasi pariwisata yang sesuai dengan potensi masing-masing daerah
- c. Meningkatnya kontribusi pariwisata dalam perekonomian nasional
- d. Meningkatnya produk pariwisata yang memiliki keunggulan kompetitif
- e. Meningkatnya pelestarian lingkungan hidup dan pemberdayaan masyarakat.

Indonesia yang menganut mekanisme otonomi daerah menyerahkan bidang pengembangan kepariwisataan kepada pemerintah daerah. Padahal seringkali daerah memiliki kebijakannya masing-masing yang kadangkala tidak menjadi sasaran dalam rencana strategis nasional, sehingga seringkali terjadi *overlapping* dalam pengelolaan pariwisata, karena pemerintah pusat hanya membuat kebijakan yang bersifat makro dan

¹⁵⁰ Sri Fitriani, *Ibid.*, hal.142.

¹⁵¹ Heri Hermawan, *Op.Cit.*, hal.76.

¹⁵² Heri Hermawan, *Ibid.*, hal.76.

teknisnya diserahkan pada masing-masing daerah. Inilah yang menyebabkan pola persaingan regional Indonesia kurang jelas, karena orientasi pengembangan kepariwisataan yang bersifat domestik.

Pengelolaan pariwisata Indonesia berada di bawah Departemen Kebudayaan dan Pariwisata,¹⁵³ tidak seperti tiga negara lainnya yang meletakkan sistem dan pengelolaan pariwisata pada otoritas yang tunggal dan berdiri sendiri. Satu visi yang diterapkan dalam pengembangan pariwisata Indonesia adalah “*terwujudnya jati diri bangsa, persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka multikultural, kesejahteraan rakyat dan persahabatan antar bangsa.*” Sangat berbeda dengan negara lain yang telah memfokuskan misinya pada peningkatan daya saing dan penguasaan pasar pariwisata internasional dan regional.

Strategi dan kebijakan pariwisata Indonesia ini akan semakin menarik bila disandingkan dengan pembentukan dan implementasi konsep ASTD. Walaupun kebijakan pariwisata Indonesia lebih bersifat *inward looking*, nyatanya Indonesia merupakan negara yang menunjukkan antusiasmenya dalam liberalisasi atau integrasi pariwisata regional. Walaupun Indonesia lebih banyak mendapat kiriman wisatawan ekstra-ASEAN, tetapi tak dapat dipungkiri bahwa wisatawan intra-ASEAN tetap memiliki peluang besar untuk menjadi pasar Indonesia. Sejak tahun 1988 hingga tahun 2007, Indonesia selalu mengikuti perkembangan dan melakukan upaya-upaya yang dinilainya progresif untuk mengimbangi negara-negara lain yang juga turut serta dalam ASTD. Contohnya: Pada tahun 2008, Indonesia menyetujui perjanjian promosi wisata bersama; selain itu Indonesia pun berperan aktif dalam penyusunan *ASEAN Tourism Curriculum* untuk menyiapkan standardisasi kompetensi bagi sumber daya manusia pariwisata di wilayah ASEAN menghadapi liberalisasi sektor jasa pada 2010.¹⁵⁴

Bila dilihat dari mekanisme ASTD dalam *ASEAN Tourism Agreement 2002*, pasal-pasal yang tercantum di dalamnya bisa dilihat sebagai mekanisme yang kurang merepresentasikan kepentingan Indonesia, atau justru sebaliknya yaitu Indonesia yang selama ini kurang berorientasi dalam pengembangan daya saing pada kompetisi regional

¹⁵³ Pada awalnya, organisasi yang menangani pariwisata adalah organisasi setingkat eselon I di bawah Departemen Perhubungan, yaitu Dirjen Pariwisata. Kemudian tahun 1983, pemerintah mendirikan departemen pariwisata, pos, dan telekomunikasi, dan pada tahun 1998 dirubah lagi menjadi departemen pariwisata, seni dan budaya. Lihat heri Hermawan, *ibid.*, hal.77.

¹⁵⁴ Tuning Sunanti, *RI Aktif Susun Kurikulum SDM Pariwisata ASEAN*, diakses dari <http://www.wisatanet.com>, 10 September, 2008, p.k.15.01.

melihat sebuah gagasan kerjasama yang dapat digunakan sebagai strategi pengembangan pariwisata mancanegaranya. Bila demikian, tentunya di satu sisi Indonesia perlu waspada dalam melaksanakan mekanisme ini.

Indonesia berbeda dengan Singapura yang memang berorientasi pada liberalisasi sektor industri jasanya. Beberapa pasal yang tertuang dalam mekanisme ASTD merupakan strategi yang juga tengah dilakukan oleh Singapura dalam pengembangan wisatanya. Malaysia juga demikian. Orientasi pengembangan wisata yang diarahkan pada promosi wisatawan asing dapat disesuaikan atau ditekankan pada pasal-pasal ASTD yang menguntungkan Malaysia. Begitu pun Thailand yang telah memiliki strategi pariwisata yang bersifat *outward looking* dengan jelas. Walaupun instabilitas domestik masih menjadi satu masalah, strategi pengembangan wisatanya masih dapat disesuaikan dengan ASTD.

Bagaimana dengan Indonesia? Mekanisme dalam ASTD bisa menjadi usulan strategis bagi Indonesia untuk memulai langkah baru dalam pengembangan pariwisatanya. Namun, ada hal-hal yang juga harus diwaspadai. Dalam pasal-pasal yang mengutamakan peningkatan kualitas jasa wisata dengan transfer teknologi dan sumber daya manusia, serta pasal-pasal yang mengedepankan promosi bersama, Indonesia harus mampu mengoptimalkan peluang yang akan ada, mengingat promosi dan sumber daya manusia adalah salah satu kelemahan Indonesia.

Menurut Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Indonesia, Jero Wacik, dalam pertemuan tingkat menteri pariwisata di ATF Bangkok, Indonesia mengusulkan agar 10 negara anggota ASEAN melakukan promosi bersama dengan membuat *inflight magazine* maupun VCD, bekerja sama dengan Japan Center dan telah mendapat persetujuan. Promosi bersama ini diharapkan dapat membantu Indonesia dalam mempromosikan potensi pariwisata ke mancanegara. Dikatakan, dengan *joint promotion* itu selain makin menguatkan rasa semangat kebersamaan ASEAN, juga akan mendukung upaya bersama menjadikan kawasan ASEAN sebagai satu destinasi pariwisata (*single destination*).¹⁵⁵

¹⁵⁵ Laporan Resmi Depbudpar, diakses dari <http://www.depbudpar.go.id>, 16 September, 2008, p.k.12.37

Bagaimanapun, permasalahan utama Indonesia adalah anggaran dana yang tidak memadai. Maka, di tengah keterbatasan dana, upaya harus dilakukan pemerintah bersama para *stakeholder* dalam melakukan promosi pariwisata di dalam dan luar negeri. Menurut Jero Wacik, *Joint promotion* ini merupakan cara untuk mengatasi keterbatasan dana Indonesia.¹⁵⁶

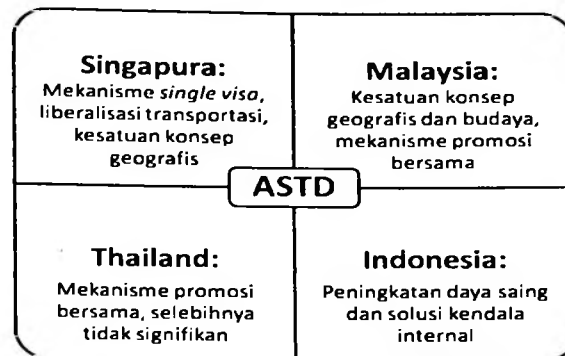
Akan tetapi, dengan pembentukan destinasi tunggal satu ASEAN yang berarti juga penghapusan batas lintas negara seperti pemberlakuan visa tunggal dan liberalisasi transportasi udara, Indonesia masih harus mengukur kesiapan yang ada dan menyusun strategi yang jitu untuk menangkal serangan dari para kompetitornya. Selain itu, Indonesia juga perlu mawas diri mengingat Indonesia adalah negara Singapura dan Malaysia yang kerap “dimanfaatkan” dan memiliki konflik yang cukup serius dalam bidang pariwisata.

3. 2 Penerapan Prinsip *Relative Gain* dalam ASTD

Dilihat dari iklim dan percaturan pariwisata di ASEAN, terlebih dari empat negara besar yang saling bersaing dalam bidang pariwisata, maka ASTD terbentuk sebagai sebuah arena kompetisi pasar bebas jasa. Basis liberalisme adalah kompetisi, dan di dalam kompetisi yang dimunculkan adalah siapa yang menang dan yang kalah. Siapa yang sanggup bertahan dan tidak. Itu semua tergantung dari negara masing-masing. Kerjasama hanya diletakkan sebagai dasar yang digunakan untuk merepresentasikan salah satu kepentingan, atau mau tidak mau harus diikuti untuk dapat bertahan dalam sistem. Selebihnya, yang mengatur kompetisi tersebut adalah mekanisme *self help* dari masing-masing negara, bukan kerjasama yang akan membangun keterikatan antar setiap komponen.

¹⁵⁶ Usulan RI Lakukan Promosi Bersama Pariwisata ASEAN Disetujui, diakses dari <http://www.depbudpar.go.id>, 16 September, 2008, p.k.12.35.

Gambar 3.2 Matriks Percaturan Pariwisata ASEAN 4



Setiap negara yang bermain dengan prinsip *relative gain*, akan memiliki kepentingan tersendiri dalam mekanisme ASTD. Hal tersebut adalah mutlak. Bedanya adalah seberapa besar dan signifikan kepentingan masing-masing negara dapat tertuang dalam mekanisme ASTD tersebut. Atau sebaliknya, seberapa signifikan ASTD mampu mengakomodasi kepentingan masing-masing negara. Kepentingan tiap negara dalam ASTD akan disesuaikan dengan kepentingan nasional negara tersebut, atau kondisi nasional yang dihadapi masing-masing negara.

Jauh sebelumnya, Gilpin dengan konsep realisnya yang *state-centric* telah menyampaikan analisa bahwa kerjasama regional tanpa negara hegemon¹⁵⁷ itu sama dengan tidak ada. Demikian juga yang terjadi dengan ASTD. Masing-masing negara memiliki kepentingan yang berbeda-beda dengan tingkat ambisi yang tinggi. Tetapi di antaranya ada juga yang memiliki kepentingan dan ambisi, namun kapasitas dan daya saing yang minimal. Di ASEAN, tidak ada negara hegemon. Dalam bidang pariwisata, Singapura memang negara yang paling kuat. Secara politik dan ekonomi, Singapura juga merupakan negara yang paling stabil dan makmur. Tapi Singapura belum bisa dikatakan hegemon, hanya saja *bargaining position*-nya mungkin lebih tinggi dibanding negara yang lain. Atas nama *self help* dan prinsip *relative gain* yang dimilikinya dan dilihat dari representasi mekanisme ASTD, Singapura menjadi negara yang paling berkepentingan dalam ASTD.

Malaysia, tidak memiliki *bargaining position* setinggi Singapura. Akan tetapi orientasinya adalah menjadi “penguasa” pariwisata intra-ASEAN. Bilapun mekanisme ASTD adalah satu prinsip kerjasama yang mau tidak mau harus diikuti Malaysia, maka

¹⁵⁷ Negara hegemon tidak hanya negara kuat yang mendominasi, tetapi juga negara yang meng-endorse kerjasama regional tersebut.

dengan visi yang sudah ditetapkannya terlebih dahulu, Malaysia tetap harus keluar sebagai “pemenang” dalam kompetisi pasar bebas pariwisata ASEAN. Di sinilah prinsip *relative gain* tiap negara bermain, walaupun kesepakatan ASTD secara formalitas ditujukan untuk mencapai *mutual/absolute gain*. Namun sayangnya, *absolute gain* yang berusaha dicapai tersebut justru tidak absolut. Dari Malaysia sendiri nampaknya persaingan tajam akan semakin terlihat, mengingat strategi pariwisatanya yang berkenaan dengan negara tetangganya. Bila Singapura menggunakan strategi “menjual” potensi negara tetangganya dengan kualitas jasanya, Malaysia seringkali melakukan kompetisi yang lebih tajam dengan melakukan strategi klaim atas potensi negara tetangganya.

Thailand memiliki karakter yang berbeda lagi. Posisi kekuatan dan strategi pariwisatanya memang tampak tidak segencar Malaysia ataupun Singapura. Tetapi pariwisata adalah tulang punggung Thailand dan Thailand merupakan negara yang cenderung mengambil kesempatan dari kelemahan pariwisata negara lain.¹⁵⁸ Dengan targetnya meraih wisatawan internasional, ASTD dapat dimanfaatkan Thailand untuk semakin mempromosikan dirinya. Namun demikian, Thailand juga harus waspada dan mengambil langkah-langkah antisipatif dalam menghadapi ASTD mengingat instabilitas politik dalam negerinya dan dilema antara pengembangan pariwisata berbasis pasar bebas dan kapitalisme dengan ekonomi kerakyatan secara domestik.

Satu dari empat negara yang paling menarik adalah Indonesia. Dengan strategi pariwisata yang bersifat *inward looking*, Indonesia berusaha memasuki pasar kompetisi regional. Padahal Indonesia pun memiliki banyak konflik wisata dengan negara tetangganya. Memang benar bahwa target pertumbuhan wisata harus dicapai Indonesia, tetapi masalah pasar bebas dan liberalisasi juga menjadi situasi yang dilematis bagi negara ini. Indonesia masih belum memiliki visi yang jelas untuk bersaing dalam pasar wisata ASEAN, sehingga memang nampak naif bagi Indonesia untuk memasuki iklim kompetisi. Terlebih selama ini Indonesia lebih banyak didatangi wisatawan asing, sehingga kepentingan pariwisata di ASEAN belum nampak jelas. Bila dilihat dari peringkat, memang selama ini Indonesia masih menduduki peringkat empat, tetapi itu karena sumber daya alamnya yang memadai dan tanpa pengelolaan domestik yang baik.

¹⁵⁸ Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, misalkan pada saat pariwisata Indonesia digempur isu bom dan terorisme, Thailand semakin giat mempromosikan diri untuk mengalihkan wisatawan Indonesia ke Thailand.

Dengan liberalisasi pariwisata, sebut saja dengan mekanisme visa atau liberalisasi transportasi, Indonesia masih membutuhkan persiapan serius. Indonesia masih perlu mendefinisikan kepentingannya dengan jelas di pasar pariwisata ASEAN, bukan sekedar mengikuti perjanjian eksistensi, karena sektor pariwisata memang belum menjadi prioritas di ASEAN. Dalam hal ini, Indonesia harus sangat berhati-hati karena setiap negara akan bermain dengan *relative gain* masing-masing. Bila Indonesia ingin berhasil dan bertahan, maka Indonesia harus menerapkan pola permainan yang sama.

Iklim permainan ini tidak hanya berlaku bagi ASEAN 4, tetapi juga negara anggota lain. Terlebih Vietnam yang juga mulai menyusul. Tak dapat dipungkiri bahwa dalam kasus ini, prinsip *relative gain* bukan hanya prinsip yang mendominasi kesepakatan, tetapi inilah kenyataan yang sedang dihadapi oleh masing-masing negara ASEAN yang menetapkan kesepakatan sebagai payung untuk menjalankan kepentingan masing-masing. Inilah tantangan yang akan muncul dan dihadapi oleh setiap negara yang bermain dalam sistem yang terinstitusi, tetapi sebenarnya “anarki” tersebut. Akan ada resiko yang ditanggung manakala negara dalam satu region tidak mengikuti kerjasama regional, tetapi bila keputusan kerjasama telah diambil, seyogyanya diketahui bagaimana karakteristik dari kerjasama tersebut, dan bagaimana kepentingan nasional masing-masing negara dapat dicapai dengan maksimal, dan dapat dilindungi dari kepentingan negara lain.

BAB 4

TANTANGAN ASTD BAGI INDONESIA

Bab ini akan menguraikan tentang tantangan yang akan ditimbulkan dari kesepakatan dan mekanisme ASTD terhadap negara yang terlibat di dalamnya. Studi kasus yang diambil adalah negara Indonesia sebagai satu negara yang menduduki peringkat ASEAN 4. Indonesia diambil sebagai studi kasus karena Indonesia tidak pernah menduduki peringkat pertama dalam konstelasi pariwisata ASEAN, padahal beragam studi telah menegaskan bahwa potensi pariwisata Indonesia adalah yang paling besar di ASEAN. Selain itu, dalam studi pustaka telah dipaparkan pula bahwa Indonesia adalah satu negara yang memiliki *track record* yang tidak begitu menggembirakan berkaitan dengan liberalisasi, baik dalam bentuk pasar bebas ataupun model privatisasi dan modal asing. Analisis dalam bab ini akan dilakukan dengan menguraikan potensi dan kendala yang dimiliki pariwisata Indonesia, parameter keterlibatan Indonesia di dalam liberalisasi pasar dan ASTD, hingga menyimpulkan apa saja tantangan yang akan dimunculkan ASTD bagi Indonesia. Sesuai dengan pondasi teori pada Bab 1, analisis tantangan pada bab ini didasarkan pada argumentasi realisme tentang hubungan kerjasama antar negara dalam sistem internasional, bahwasanya setiap negara yang menjalin hubungan internasional –baik yang bersifat bilateral ataupun multilateral akan menghadapi dua tantangan, yaitu bagaimana memanfaatkan sistem untuk memperoleh keuntungan (mencapai kepentingan nasional), dan bagaimana melindungi kepentingan nasional dari kepentingan negara lain di dalam sistem.

Dalam sistem internasional yang anarki, pragmatisme negara terhadap negara lain menunjukkan ukuran besarnya intensi suatu negara untuk melindungi kepentingan nasionalnya dari ancaman kepentingan nasional negara lain, serta berusaha menerapkan kepentingan nasionalnya terhadap negara lain, begitu pula sebaliknya. Ini terjadi dalam berbagai dimensi hubungan antar negara, baik bilateral ataupun multilateral. Maka, asumsi realisme yang berpijak pada anarkisme sistem internasional menganggap pragmatisme dalam dunia internasional sebagai sebuah kewajiban.

Dikatakan Holsti, permainan kepentingan dalam dunia internasional adalah aksi dan reaksi.¹⁵⁹ Dari permainan aksi-reaksi inilah dapat dilihat strategi dan politik internasional suatu negara terhadap negara lain. Oleh karena itu, sebagai obyek yang otonom dalam politik internasional, strategi politik internasional yang diterapkan oleh masing-masing negara sudah barang tentu akan mendukung kepentingan nasionalnya. Masalahnya, tidak semua kepentingan nasional dapat diselaraskan dengan kepentingan nasional negara lainnya, bahkan bentrokan antar kepentingan nasional seringkali menjadi hal yang tidak dapat dihindarkan.

Kadangkala kepentingan satu negara yang diterapkan, dapat mengganggu atau bahkan membahayakan negara lain. Atau sebaliknya, berbagai kepentingan yang diterapkan suatu negara dapat dimanfaatkan negara lain untuk memperoleh keuntungan. Seperti contoh kasus penanaman modal asing di Indonesia dengan tingkat repatriasi 70% sebagaimana yang dilakukan P.T. Freeport merugikan Indonesia, namun menguntungkan Amerika Serikat.¹⁶⁰ Atau pada kondisi di mana kepentingan Amerika Serikat untuk melakukan eksploitasi pasar di Meksiko melalui perdagangan bebas, turut dimanfaatkan oleh Kanada untuk membuka pasar bebasnya di dalam NAFTA.¹⁶¹ Contoh lainnya adalah Cina yang mampu memanfaatkan kebijakan WTO yaitu tarif 0% untuk perdagangan tekstil, dengan gencar menyerang pasar tekstil Amerika Serikat.¹⁶²

Dalam sebuah permainan tentu ada yang kalah dan menang, namun semua pasti akan berusaha meraih kemenangan, walaupun tidak harus selalu absolut. Dalam hal ini dibutuhkan strategi dan kelihaian politik luar negeri setiap negara yang taktis dan waspada. Inilah tantangan bagi setiap negara dalam mengimplementasikan politik luar negerinya. Secara umum, negara dituntut untuk mampu merumuskan kebijakan luar negeri yang efektif pada setiap aspek. Secara khusus negara akan menghadapi dua tantangan utama yang telah dijelaskan sebelumnya.¹⁶³ Maka, setiap negara akan

¹⁵⁹ K.J.Holsti, *Op.Cit.*, hal.3.

¹⁶⁰ Amien Rais, *Membangun Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hal.12.

¹⁶¹ *Perdagangan Bebas Dunia*, diakses dari <http://www.igi.com>, Kamis, 17Juli 2007, p.k.21.34.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ ...melindungi kepentingan nasional atau dalam negeri negara (dari kepentingan asing yang merugikan), dan menerapkan kepentingan nasional ke luar (dalam bentuk kebijakan luar negeri) untuk meraih keuntungan...lihat Robert Gilpin, *Op.Cit.*, hal.357. Lihat juga Jacobs Jacksonfield, *The Origins of International Relations Theory: Realism and Liberalism*, (New York: HarperCollins, 1973), hal.9.

ditantang untuk bermain kepentingan sekaligus mempertahankan keamanan nasional dalam membentuk pola persaingan.¹⁶⁴

Percaturan kepentingan nasional antara negara-negara yang menjadi pemain utama dalam liberalisasi pariwisata ASEAN (ASTD) telah dijelaskan dalam bab 3, yaitu empat negara ASEAN 4 pariwisata yang diprediksikan akan mendominasi ajang ASTD ke depan. Keempat negara ini memiliki ambisi dan kepentingan nasional di bidang pariwisata yang paling nyata dalam ASTD.

Untuk menganalisis tantangan ASTD terhadap negara ASEAN tersebut, ada beberapa hal yang perlu disepakati bersama. Pertama, ASTD merupakan liberalisasi jasa pariwisata regional di ASEAN, sehingga di dalamnya akan terbentuk mekanisme kompetisi sebagai hakekat dari prinsip pasar bebas. Kedua, ASTD yang liberal ini menjadi arena percaturan kepentingan (kompetisi kepentingan) negara-negara ASEAN dalam sistem yang anarki –walaupun berada di bawah institusi ASEAN– terlebih bagi empat negara pariwisata tersebut. Ketiga, setiap negara akan mengalami tantangan yang sama, yaitu melindungi kepentingan nasionalnya secara internal, dan menerapkan kepentingan nasionalnya secara eksternal dalam ASTD. Dengan demikian, keberhasilan masing-masing negara dalam ASTD akan sangat tergantung dari keberhasilan strategi dan kebijakan luar negerinya dalam mendefinisikan dan menghadapi tantangan tersebut, karena tentu saja setiap negara memiliki karakteristik dan targetnya masing-masing.

Relevansi analisis tantangan ASTD terhadap negara ASEAN tersebut akan semakin terlihat dengan mengambil studi kasus salah satu negara ASEAN yang terlibat dan turut serta di dalam forum ASTD. Berkaitan dengan hal tersebut bab ini akan berfokus kepada salah satu negara ASEAN yang meletakkan pariwisata sebagai sektor yang signifikan dalam kepentingan nasionalnya, yaitu Indonesia. Pemilihan Indonesia sebagai bahan studi kasus didasarkan pada berbagai riset dan studi pendahuluan yang mengetengahkan *track record* Indonesia dalam dunia pariwisata dan liberalisasi. Berbagai studi tersebut akhirnya merumuskan suatu kesimpulan tersendiri tentang iklim pariwisata dan liberalisasi di Indonesia, hingga hubungan Indonesia dengan negara tetangga di ASEAN, terutama yang berkaitan dengan dunia pariwisata.

¹⁶⁴ Immanuel Jackson dan George Sorenson, Op.Cit., hal.88-89.

4.1 Iklim Pariwisata Indonesia: Liberalisasi Pariwisata, dan Hubungan Intra-ASEAN

4.1.1 Gambaran Umum Pariwisata Indonesia

Pariwisata yang seringkali dipandang sebelah mata dalam disiplin ilmu hubungan antar-negara karena dianggap tidak memiliki dimensi politik internasional ini, di Indonesia justru secara tidak langsung menjadi media pencitraan negara melalui masyarakat internasional yang banyak berkunjung dan melihat sisi lain Indonesia. Selain itu bagi Indonesia, pariwisata adalah pemegang peranan penting dalam perdagangan dan investasi luar negeri. Peran pariwisata dalam *Balance of Payment* (BoP) Indonesia sangat positif, karena menyumbangkan “surplus” dalam perolehan devisa di tengah-tengah neraca jasa yang secara keseluruhan masih selalu defisit.¹⁶⁵ Pada tahun 1960-an sampai dengan 1970-an pariwisata mulai berperan dalam neraca pembayaran sebagai salah satu sumber utama penerimaan devisa. Pada tahun 1980-an sampai dengan 1990-an pariwisata mulai menjadi perhatian karena dampak positifnya dalam perekonomian baik langsung maupun tidak langsung terhadap penerimaan pemerintah, pendapatan nasional dan tenaga kerja Indonesia yang pada saat itu tergolong negara sedang berkembang.¹⁶⁶ Seperti dikatakan Aly dan Mark C Strazicich, (2002), Secara umum pariwisata merupakan sektor yang tumbuh secara pesat di negara berkembang yang mempunyai dampak multidimensi.¹⁶⁷

Pada tahun 1992, devisa yang diterima dari wisatawan mancanegara sebesar US\$ 3,28 milyar terus meningkat hingga tahun 1996 yang mencapai US\$ 6,31 milyar, angka ini merupakan devisa yang tertinggi yang diperoleh dari wisatawan mancanegara selama kurun waktu 13 tahun terakhir. Pada tahun 1997 dan 1998 devisa yang diterima dari wisatawan mancanegara mengalami penurunan masing-masing sebesar 15,64 persen di tahun 1997 dan 18,05 persen di tahun 1998 karena terjadinya krisis ekonomi dan berlanjut menjadi krisis multidimensional. Di tahun 1999 dan 2000 devisa yang diterima mengalami peningkatan masing-masing sebesar 7,41 persen dan 18,01 persen menjadi US\$ 4,71 milyar pada tahun 1999 dan US\$ 5,75 milyar pada tahun 2000.

¹⁶⁵ Adi Lumaksono, Peranan Pariwisata Indonesia dalam Neraca Pembayaran, diakses dari <http://haisstis.org/data/buletin/03213.pdf>, 11 Agustus 2008, p.k.17.36.

¹⁶⁶ Adi Lumaksono, Ibid.

¹⁶⁷ Hasan Y. Aly dan Mark C. Strazicich, “Terrorism and Tourism: Is the Impact Permanent or Transitory?” Time Series Evidence From Some MENA Countries, Working Paper, Department of Economics, Ohio State University, (Ohio:2002).

Devisa dari wisatawan mancanegara kembali mengalami penurunan di tahun 2001 sampai dengan 2003 menjadi US\$ 4,04 milyar sebagai salah satu akibat terjadinya bom Bali 1 pada bulan Oktober 2002. yang menewaskan ratusan korban wisatawan mancanegara maupun penduduk Indonesia.¹⁶⁸

Jumlah perjalanan wisatawan mancanegara di Indonesia pada tahun 2004 pun mengalami pertumbuhan sebesar 19,1% dibanding tahun 2003. Sedangkan penerimaan devisa mencapai US\$ 4,798 miliar, meningkat 18,8% dari penerimaan tahun 2003 sebesar US\$ 4,037 miliar. Berdasarkan catatan sementara dari Biro Pusat Statistik, jumlah wisatawan mancanegara ke Indonesia pada tahun 2005 berjumlah 5,007 juta atau mengalami penurunan sebesar 5,90%. Penerimaan devisa diperkirakan mencapai US\$ 4,526 miliar atau mengalami penurunan sebesar 5,66% dibanding tahun 2004. Namun demikian angka perjalanan wisata di dalam negeri (pariwisata nusantara) tetap menunjukkan pertumbuhan yang berarti. Di tahun 2005 hingga 2007 terjadi 206,8 juta perjalanan (*trips*) dengan pelaku sebanyak 109,9 juta orang dan menghasilkan pengeluaran sebesar Rp 86,6 Triliun.¹⁶⁹

Tabel 4.1 Jumlah Kunjungan Wisata ke Indonesia (Domestik dan Mancanegara) 2002-2005

(ribu jiwa)

Bulan	2002	2003	2004	2005
Januari	372.678	340.972	426.465	405.609
Februari	392.683	355.345	379.614	405.609
Maret	449.151	353.877	410.128	409.122
April	409.802	249.491	383.693	379.272
Mei	444.173	268.959	434.792	410.133
Juni	454.029	371.642	477.017	439.441
Juli	486.749	431.512	488.096	471.412
Agustus	503.447	441.144	519.615	462.291
September	461.135	411.791	466.5	453.876
Oktober	382.004	424.965	449.865	332.468
Nopember	318.442	372.261	392.821	387.651
Desember	359.107	445.062	492.559	465.178
Total	5.033.4	4.467.021	5321.165	465.178

Sumber: 1) *Statistical Report on Visitor Arrival to Indonesia*, 2004; 2) Laporan Bulanan BPS, 2005; 3) Pengolahan Pusdatin Dep. Budpar, 2006, yang telah diolah.

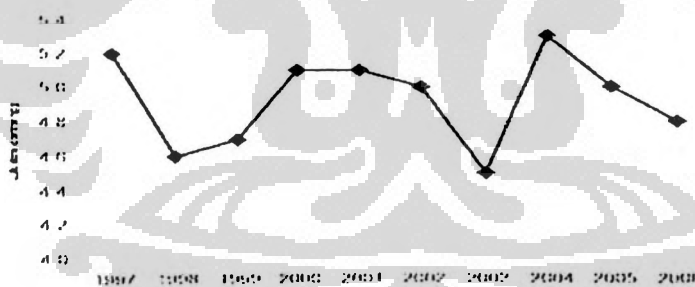
¹⁶⁸ Badan Pusat Statistik, *Ibid.*

¹⁶⁹ Sapta Nirwandar, *Pembangunan Pariwisata di Era Otonomi Daerah*, diakses dari <http://indonesia-forum.com>, Jumat, 18 Februari, 2008, p.k.17.55.

Melihat data di atas dapat diambil kesimpulan bahwa, walaupun jumlah wisatawan yang masuk ke Indonesia cukup banyak, dari tahun ke tahun tidak nampak angka pertumbuhan yang signifikan. Angka kunjungan pariwisata selalu berada pada kisaran di atas 2,5 juta hingga 5,03 juta orang. Sementara rata-rata angka kunjungan tiap bulan berada pada kisaran di atas tiga sampai empat juta orang, dan total kunjungan per tahun rata-rata empat hingga lima juta orang. Angka yang relatif stabil, tidak fluktuatif, namun cenderung statis. Bahkan menurut Fitriani (2008), dilihat dari jumlah kunjungan wisatawan asing, pariwisata Indonesia sejak 1997 sampai 2006 relatif tidak mengalami pertumbuhan yang berarti.

Rata-rata kunjungan dalam kurun waktu tersebut sekitar 4,93 juta orang dan sejak 2004 terdapat kecenderungan penurunan wisatawan per tahun disebabkan karena isu tsunami dan flu burung (gambar 4.1).¹⁷⁰ Fitriani menambahkan bahwa rendahnya kunjungan wisatawan asing ke Indonesia –yang hanya memberi Indonesia ranking tiga dan empat di ASEAN– tidak selaras dengan potensi pariwisata yang dimiliki Indonesia seperti kekayaan alam, budaya, dan peninggalan sejarah. Padahal dalam tulisan Fitriani disebutkan bahwa jumlah dan jenis obyek atau destinasi wisata di Indonesia lebih besar dibanding negara ASEAN lain.¹⁷¹

Gambar 4.1 Jumlah Wisatawan ke Indonesia



Sumber: Depbudpar, 2007

Potensi pariwisata Indonesia adalah termasuk yang diperhitungkan di seluruh dunia. Buktinya adalah Pulau Bali yang dinobatkan sebagai *The Most Beautiful Island in The World* selama empat tahun berturut-turut (sejak tahun 2006-2009)¹⁷²; Candi

¹⁷⁰ Sri Fitriani et.al., op.Cit., hal.137.

¹⁷¹ Sri Fitriani et.al., Ibid., hal.137.

¹⁷² Pulau Bali menjadi destinasi utama dan unggulan versi majalah *International Travels Guide* hingga dinobatkan sebagai pulau terindah di dunia selama empat edisi dan menerima penghargaan dari UNESCO PBB. Diakses dari <http://www.menbudpar.go.id>, 15 Juli 2008, p.k.21.35.

Borobudur yang sempat menjadi *icon* tujuh keajaiban dunia; Taman Laut Bunaken yang juga dinobatkan sebagai yang terindah di dunia;¹⁷³ Gunung Rinjani yang menyabet gelar *World Legacy Award*;¹⁷⁴ Kepulauan Maluku yang dipercaya menjadi jalur *Ambon-Darwin Yacht Race* sejak tahun 1976;¹⁷⁵ dan masih banyak lagi. Prestasi ini tentunya dapat dilihat sebagai modal Indonesia yang cukup gemilang dalam memasuki pasar pariwisata internasional dan regional. Akan tetapi, tidak demikian pada kenyataannya. Dengan modal yang gemilang tersebut, Indonesia ternyata tidak dapat merajai pariwisata bahkan di tingkat ASEAN.

Indonesia masih kalah dengan Thailand yang dengan luas wilayah lebih kecil memiliki kekayaan alam yang terbatas, juga daya tarik budaya yang terbatas. Indonesia juga kalah dengan Malaysia yang hanya memiliki rumpun budaya asli Melayu – dibandingkan dengan budaya asli Indonesia yang begitu beragam dan saling membaur dengan kompleks, juga kekayaan alam yang tentunya lebih sedikit daripada Indonesia. Betapa tidak, Indonesia adalah *The Largest Archipelago in The World*.¹⁷⁶ Indonesia pun nyaris tidak mampu menyaingi Singapura yang nyaris tidak memiliki daya tarik alami.

Kenyataan ini memang bukanlah hal yang ‘baru kemarin sore’ dipermasalahkan. Telah banyak berbagai penelitian dan studi dilakukan oleh banyak pemerhati pariwisata dan budaya dari Indonesia ataupun mancanegara. Semuanya berujung pada kesimpulan bahwa kekayaan alam dan keragaman budaya saja tidak cukup untuk membuat pariwisata suatu negara berjaya dan berdaya saing di kancah regional dan internasional. Pada dasarnya, Indonesia telah memiliki modal yang sangat potensial, namun Indonesia memiliki kelemahan yang krusial dalam mengelola modal yang dimilikinya. Ini membuat Indonesia sering kalah diperbandingkan dengan negara lain, dan kelemahan Indonesia ini justru membuat negara lain dapat memanfaatkannya dan meraup keuntungan secara pragmatis, terutama negara-negara yang menerapkan strategi

¹⁷³ Taman laut Bunaken menjadi icon pariwisata bahari dunia dari kawasan segitiga terumbu karang (coral triangle) Indonesia, diakses dari <http://www.menbudpar.go.id>, 15 Juli 2008, p.k.21.35.

¹⁷⁴ Gunung Rinjani terpilih menjadi salah satu pemenang "World Legacy Award 2004" untuk kategori Destination Stewardship (Pengelolaan Tempat Tujuan), yang berhasil melindungi peninggalan alam dan budaya secara menyeluruh versi National Geographic Explorer, diakses dari <http://www.gatra.com>, 9 Mei, 2008, p.k.14.59.

¹⁷⁵ Sejak tahun 1976, Presiden Soeharto membuka festival layar Indonesia-Australia di jalur Maluku. Festival ini banyak diminati dan akhirnya menjadi Event tahunan yang dikenal dengan Darwin Ambon Yacht Race. Hasil wawancara dengan budayawan nasional dan pemerhati pariwisata Indonesia, Des Alwi di Banda Naira, 20 September, 2008.

¹⁷⁶ Jones Sirait, *Op.Cit.*

‘aneksasi pariwisata’ terhadap negara tetangganya seperti Singapura dan Malaysia yang telah dijelaskan dalam Bab 3.

Studi tentang pariwisata Indonesia dalam dimensi internasional selalu menyetengahkan daya saing, manajemen, dan promosi, yang merupakan ukuran keunggulan pariwisata suatu negara; serta perbandingan antar negara. Studi yang dilakukan oleh Santosa melihat bahwa potensi Indonesia yang besar tidak sebanding dengan kualitas promosinya ke luar negeri, terutama jika dibandingkan dengan negara ‘jiran’-nya. Menurut Santosa, dibutuhkan kebijakan luar negeri dan diplomasi yang mantap dan efisien untuk memasarkan Indonesia.¹⁷⁷ Sementara pengamat ekonomi Rachbini, menuturkan bahwa kelemahan mendasar pariwisata Indonesia terletak pada manajemen dan kurang menitikberatkan pada aspek kebijakan luar negeri yang efisien di bidang pariwisata. Daya saing pariwisata di pasar global pun melemah.¹⁷⁸

4.1.2 Potensi dan Keunggulan Pariwisata Indonesia

Pertumbuhan industri pariwisata yang pesat pada abad ke 21 ini akan bergeser ke Asia Pasifik yang merupakan kawasan dengan pertumbuhan pariwisata tercepat di dunia (Ohasi, 1998)

Sebagai salah satu negara yang berada di kawasan Asia Pasifik, Indonesia harus mempersiapkan diri menyongsong kondisi tersebut. Secara internal Indonesia memiliki potensi untuk menangkap peluang tersebut (UNDP, 1992).

Apabila dilihat dari aspek produk wisata yang dimiliki, Indonesia memiliki kekayaan alam dan budaya yang melimpah, rasanya sulit untuk mencariandingannya.¹⁷⁹ Berdasarkan data, Indonesia memiliki rentang jalur pantai 81.000 km, belum termasuk pantai tepian laut teritorial, yang merupakan negara pemilik pantai terpanjang keempat di dunia. Potensi wisata pantai tersebut hampir merata di seluruh pelosok tanah air yang sebagian besar belum dimanfaatkan secara optimal.¹⁸⁰

Indonesia memiliki 17.508 pulau dengan sumber-sumber hayati yang beraneka ragam seperti jenis tumbuh-tumbuhan berbunga, binatang menyusui, binatang reptilia dan amphibia, berbagai jenis burung, ikan dan bermacam-macam serangga, dengan

¹⁷⁷ Setyanto P. Santosa, *Mengenali daya Saing Pariwisata Indonesia*, diakses dari <http://www.kolom.pacific.net>, 9 Mei, 2008, p.k.14.21.

¹⁷⁸ Didik J. Rachbini, “Kelemahan Mendasar Pariwisata Indonesia,” dalam *Harian Jawa Pos*, Jumat, 30 Mei, 2007.

¹⁷⁹ Ibrahim Soepardhie, “Paradigma Baru Pengembangan Pariwisata Berwawasan Bhineka Tunggal Ika,” dalam *Jurnal Pariwisata*, (Bandung: STIEPAR YAPARIAKTRIPA, 2001).

¹⁸⁰ P.I. Londo, 1995, “Peluang dan Kendala dalam Pengembangan Wisata Pantai di Indonesia,” dalam *Buletin Ekonomi*, (Jakarta: Bapindo, 1995).

tidak kurang dari 49 ekosistem, merupakan satu dari tujuh negara yang termasuk *mega biodiversity* di dunia, dan sebagai urutan ke tiga setelah Bazil dan Zaire.¹⁸¹ Dilihat dari letak, Indonesia yang berada di khatulistiwa memiliki posisi yang sangat strategis, yaitu berada diantara dua samudera dan diantara dua benua. Posisi ini sangat menguntungkan bagi berkembangnya pariwisata, sebab dengan posisi seperti ini Indonesia akan menjadi perlintasan transportasi orang yang bepergian dari benua yang satu ke benua yang lainnya.¹⁸² Selain itu Indonesia selalu disebut-sebut memiliki kekayaan pariwisata yang paling tinggi di ASEAN, karena wilayahnya yang terluas meliputi gugusan kepulauan sehingga memiliki kekayaan etnis, budaya, hingga keindahan alam daratan dan lautan yang jauh lebih banyak dibanding negara lainnya.

Secara alamiah, semua jenis pariwisata telah ada di Indonesia, mulai dari wisata sejarah, wisata budaya (*culture and heritage*), hingga wisata alam. Indonesia yang terdiri dari 33 propinsi memiliki banyak aset wisata berskala internasional yang secara statistik tersebar di lebih dari 20 propinsi¹⁸³ –belum lagi kawasan berpotensi lainnya yang belum terdeteksi di daerah pelosok.

Beberapa destinasi wisata di Indonesia unggulan propinsi antara lain: Danau Toba di Sumatera Utara; Danau Kerinci di Jambi; Wisata pantai dan kepulauan di Kepulauan Riau hingga Bangka Belitung; Ngarai Sihanok di Sumatera Barat; Gunung Pangrango di Jawa Barat; Candi Borobudur dan Candi Prambanan di Jawa Tengah; Kota Yogyakarta; Gunung Bromo di Jawa Timur; Pulau Bali; gunung Rinjani di Pulau Lombok; Tana Toraja di Sulawesi Selatan; Segitiga Terumbu Karang (*Coral Triangle*) yang membentang dari Bunaken di Sulawesi Utara, Wakatobi di Sulawesi tenggara; Kepulauan Nusa Tenggara dan Bali, Kepulauan Maluku, hingga Raja Ampat di Papua; Kepulauan Banda di Maluku; dan Danau Sentani di Papua.

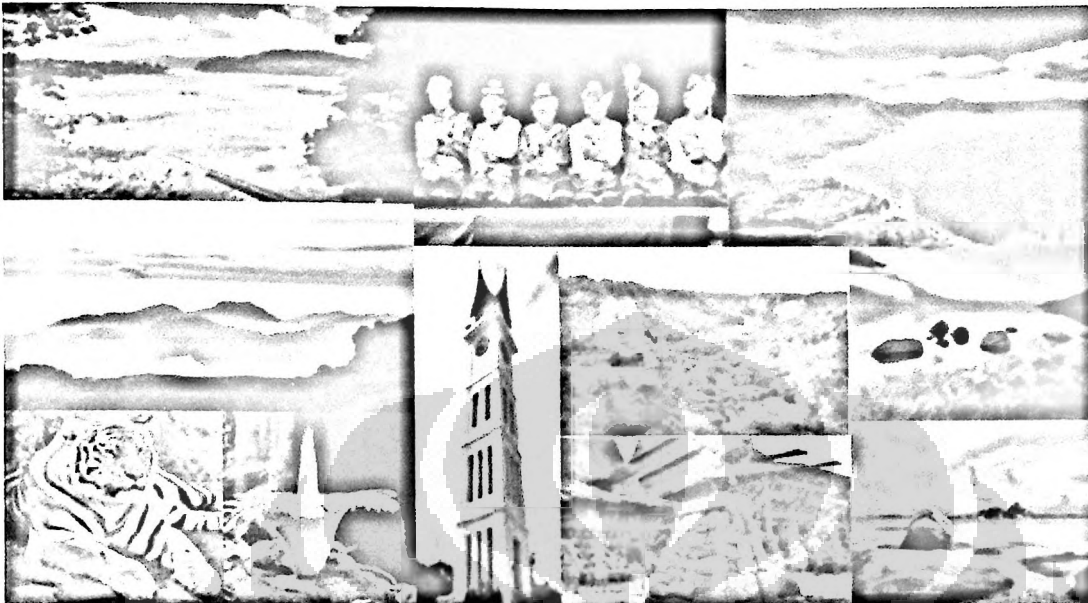
¹⁸¹ Oka A. Youti, *Pemasaran Pariwisata*, (Bandung: Angkasa, 1996).

¹⁸² Arif Supriyono, "Mengendalikan Pertumbuhan Pariwisata Nasional," dalam *Harian Republika*, 8 Maret 1995.

¹⁸³ Data-data lepas diakses dari <http://www.portal-indonesia.info>

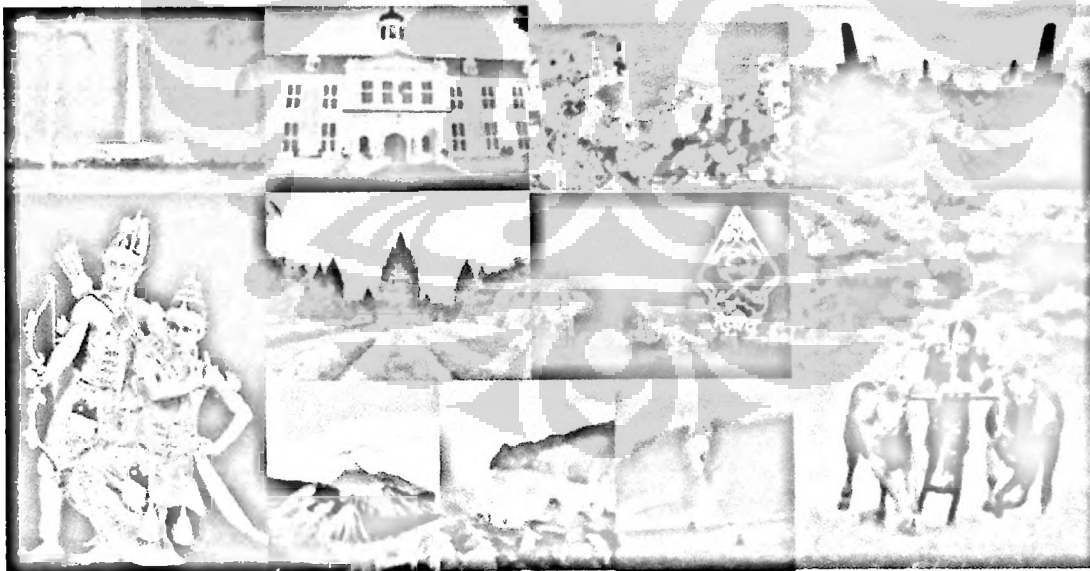
Gambar 4.2 Kekayaan Destinasi Wisata Indonesia

4.2.1 Sumatera:



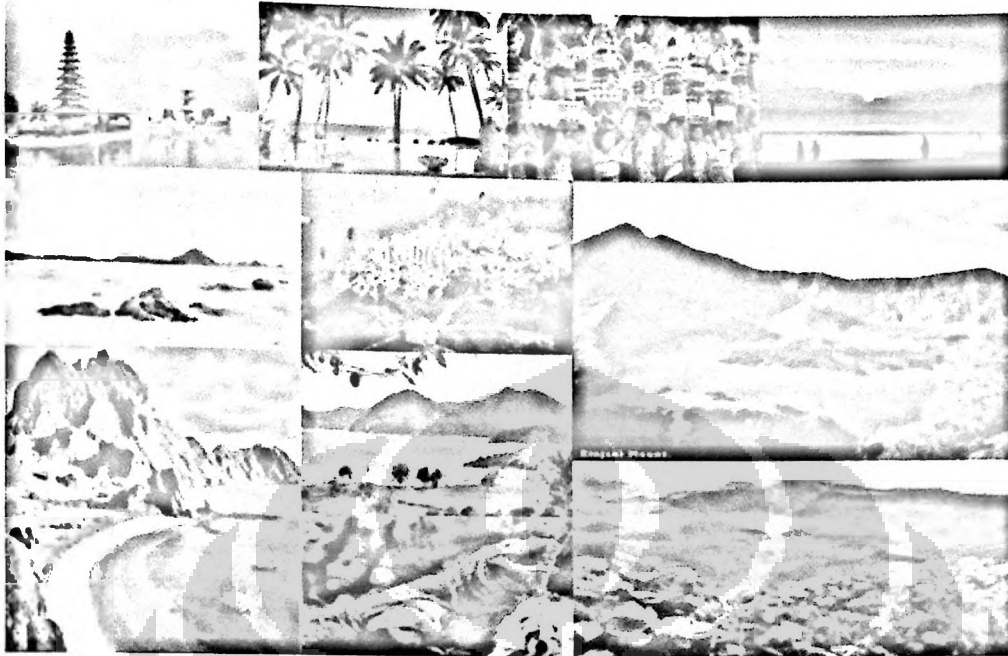
Sumber: <http://www.portal-indonesia.info>; <http://www.indonesia-images-gallery.com>; <http://www.panoramio.com>; photographic.nationalgeographic.com; <http://www.kaskus.us>; <http://uukp.files.wordpress.com>; <http://www.antarasumut.com>

4.2.2 Jawa:



Sumber: <http://www.portal-indonesia.info>; <http://www.potlotadventure.com>; <http://www.travelpod.com>; <http://photographic.nationalgeographic.com>; <http://www.sars4world.files.wordpress.com>; dan beberapa dokumen pribadi.

4.2.3 Bali dan Nusa Tenggara:



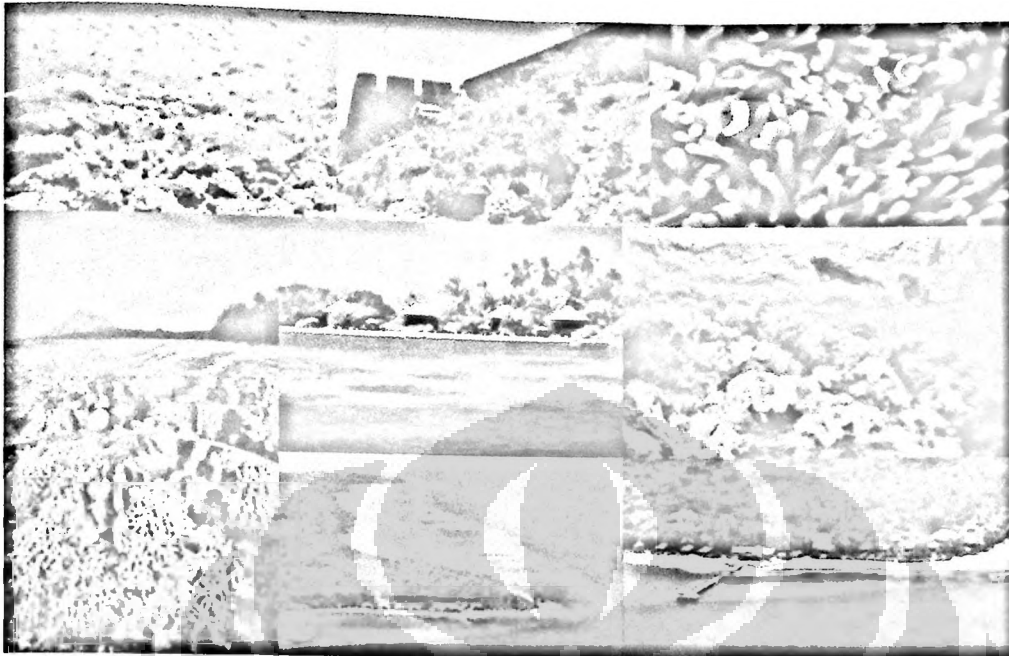
Sumber: <http://www.my-indonesia-today.com>; <http://www.iguidetravel.photo>;
<http://www.indonesia-images-gallery.com>; <http://www.kaskus.us>;
<http://www.villasandland.com>; dan beberapa dokumen pribadi

4.2.4 Kalimantan (Borneo):



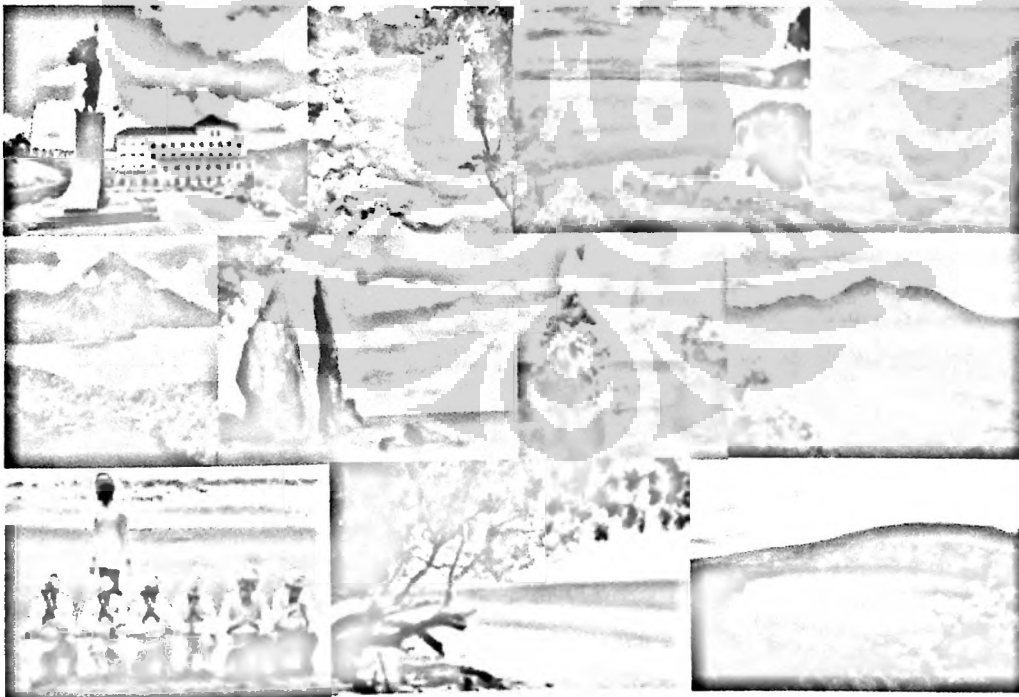
Sumber: <http://caretourism.files.wordpress.com>;
<http://dennymedia.files.wordpress.com>; <http://www.indonesia.travel/id>;
<http://www.kutakartanegarakab.go.id>;
<http://hasanzainuddin.files.wordpress.com/2009/05/isen-mulang.jpg>;
<http://www.my-indonesia.info/imgdata>; <http://www.mediaindonesia.com>;

4.2.5 Sulawesi:



Sumber: <http://img19.imageshack.us>; <http://www.travelswithsheila.com>;
<http://www.sulawesi-ecotours.com>; <http://www.eco-asia.info>;
<http://regional.coremap.or.id>; <http://www.crusadertravel.com/>;
<http://www.eco-asia.info>

4.2.6 Ambon dan Maluku Utara:



Sumber: <http://www.pariwisatamaluku.com>; <http://img16.imageshack.us>;
<http://lh3.ggpht.com>; <http://cache.virtualtourist.com>;
<http://www.theodora.com>; <http://yapono.files.wordpress.com>;
<http://www.embassyofindonesia.org>; <http://images.ternateisland.multiply.com>;
dan beberapa dokumen pribadi

4.2.7 Papua:



Sumber: <http://www.bestpapatours.com>; dan <http://4.bp.blogspot.com>

4.1.3 Kendala-kendala dalam Pariwisata Indonesia

Potensi sedemikian besar tetap tidak mampu menjadikan pariwisata Indonesia sebagai negara tujuan wisata nomor satu di Asia Tenggara. Walaupun pada tahun 2008 dan 2009, Indonesia berhasil meningkatkan jumlah wisatawan dari 5 juta menjadi 7 juta orang, negara lain justru mengalami peningkatan dua kali lipat, seperti Malaysia yang meningkat dari 7 juta mencapai 15 juta orang wisatawan pada periode yang sama.¹⁸⁴ Di ASEAN sendiri penerimaan wisatawan negara-negara yang memiliki ranking baik, didominasi oleh wisatawan intra-regional. Indonesia sendiri lebih didominasi oleh wisatawan ekstra-regional dan tidak terlalu signifikan untuk menyaingi penerimaan wisatawan intra-regional di negara lain. Terbukti dari hasil observasi dan wawancara, serta data yang diperoleh dari *Tourism Information Center* di beberapa daerah wisata di Indonesia seperti Jogjakarta (64% wisatawan asal Eropa; 10% wisatawan Amerika; 22% wisatawan Asia Timur; sisanya (4%) wisatawan ASEAN); Bali (44% wisatawan Australia; 25% wisatawan Eropa dan Amerika; 31% wisatawan

¹⁸⁴ Data-data lepas diakses dari <http://www.budpar.go.id>, 17 Maret, 2007, p.k.12.25.

Asia Timur dan ASEAN); Kepulauan Banda (96,5% wisatawan asal Eropa dan sisanya asal Jepang. Tidak ada wisatawan intra-ASEAN);¹⁸⁵

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Indonesia memang memiliki kendala besar dalam pengembangan pariwisatanya. Wisatawan intra-ASEAN yang jumlahnya besar hingga mampu mendongkrak penerimaan wisata negara-negara ASEAN lain, masih enggan berkunjung ke Indonesia. Sementara wisatawan ekstra-ASEAN sekalipun tidak menunjukkan angka penerimaan yang bisa mendongkrak posisi pariwisata Indonesia. Ukuran keberhasilan industri pariwisata terletak pada kedatangan wisatawan –khususnya mancanegara, yang notabene menentukan jumlah devisa yang diterima oleh negara tersebut.

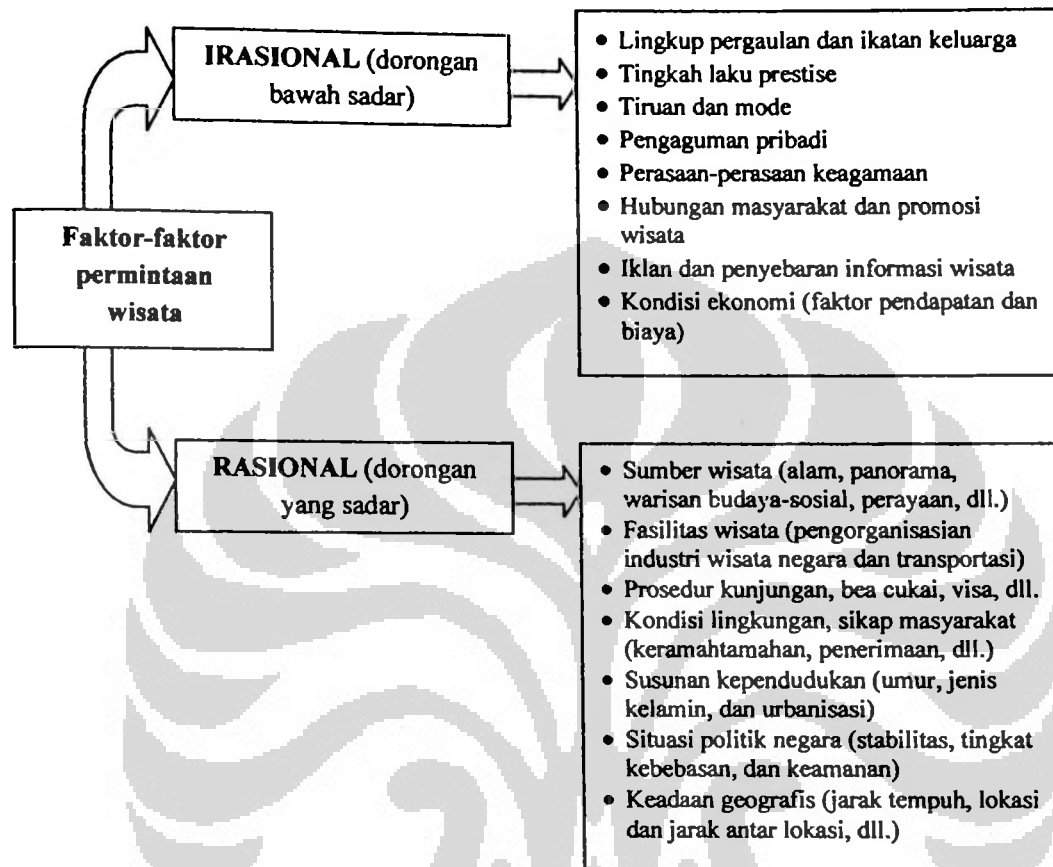
Industri pariwisata adalah industri yang multifaset. Ada banyak faktor yang perlu diperhatikan oleh suatu negara untuk dapat bersaing di dunia pariwisata (untuk menarik wisatawan mancanegara sebanyak-banyaknya). Beda dengan industri jasa lainnya, industri pariwisata bukanlah industri yang kaku. Pariwisata sangat dipengaruhi oleh aspek-aspek sosiologis dan psikologis. Pariwisata adalah industri yang secara ekonomi cukup stabil. Buktinya krisis moneter yang melanda Indonesia tidak menjadikan kunjungan wisatawan mancanegara menjadi merosot. Elastisitas permintaan pariwisata justru dipengaruhi oleh aspek-aspek sosiologis dan psikologis yang berpengaruh langsung terhadap diri wisatawan, seperti keamanan, stabilitas politik, dan kondisi sosial-budaya yang kondusif. Karenanya, industri pariwisata seharusnya dikembangkan berdasarkan pemahaman atas minat dan kondisi psikologis konsumen atau wisatawan. Negara “pengekspor pariwisata” harus dapat memahami apa saja yang menjadi dorongan bagi wisatawan untuk berwisata, baru kemudian mengaplikasikannya dalam konteks riil. Dengan kata lain, negara harus memenuhi keinginan para wisatawan. Bila keinginan tersebut tidak dapat dipenuhi oleh suatu negara yang mengembangkan industri pariwisata, maka minat wisata terhadap negara tersebut akan menjadi rendah.

Tentunya ini adalah satu permasalahan besar yang dihadapi oleh negara yang berusaha mengunggulkan dan mempersaingkan industri pariwisatanya, namun tak mampu memenuhi kebutuhan mendasar atas keinginan wisatawan tersebut. Salah Wahab merangkum keinginan wisatawan tersebut sebagai faktor-faktor yang

¹⁸⁵ Observasi dan pencarian data dilakukan pada Bulan September 2008, Februari, Mei, dan Juli, 2009.

mempengaruhi kedatangan wisatawan ke suatu negara atau permintaan wisata, yang ditunjukkan dalam skema berikut:¹⁸⁶

Gambar 4.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kedatangan Wisatawan



Faktor-faktor tersebut adalah faktor-faktor permintaan yang datang dari wisatawan. Negara yang memahami hal tersebut akan mendasarkan pengembangan pariwisatanya berdasarkan faktor-faktor tersebut. Negara berposisi sebagai pihak yang menawarkan jasa pariwisata. Karena itu, negara manapun yang berminat mengembangkan kepariwisataannya harus merasionalisasikan strategi dan harus merencanakan secara ilmiah komponen-komponen yang ditawarkan sesuai dengan perkiraan terhadap permintaan.¹⁸⁷

Negara industri wisata yang rendah peminatnya berarti memiliki kendala dalam merasionalisasikan strategi dan merencanakan pengembangan sesuai dengan perkiraan terhadap permintaan wisatawan sebagaimana telah disebutkan dalam gambar 4.4.

¹⁸⁶ Salah Wahab, *Op.Cit.*, hal.8.

¹⁸⁷ Salah Wahab, *Ibid.*, hal.9.

Kesimpulannya, kendala terbesar yang dialami oleh industri pariwisata Indonesia terletak pada ketidakmampuan dalam rasionalisasi strategi dan perencanaan pengembangan wisata yang sesuai dengan minat wisatawan atau permintaan wisata tersebut. Ini dapat dikarenakan Indonesia kurang mampu membaca dan memasuki dimensi permintaan atau memang terletak pada inkapabilitas negara terkait dengan hal kebijakan dan kontrol pemerintah dalam mengkoordinasi dan mengelola strategi pengembangan wisata.

Karena pariwisata sangat berkaitan dengan perjalanan antar negara, maka masing-masing negara akan saling berusaha menawarkan jasa pariwisatanya yang terbaik dan membentuk pola persaingan. Maka dampak yang dirasakan dari kelemahan Indonesia tersebut adalah daya saing pariwisata yang rendah di dunia pariwisata internasional. Kendala tersebut tentu akan melemahkan posisi Indonesia bila Indonesia mau tidak mau harus bersaing dengan negara-negara lain dalam forum perdagangan bebas pariwisata seperti ASTD.

Menurut Wahab, hambatan-hambatan yang umumnya dialami suatu negara dalam pengembangan industri pariwisata meliputi beberapa aspek, yaitu: (1) hambatan politik dan kelembagaan: prioritas yang ditetapkan oleh pemerintah, susunan (struktur) politik, sistem perencanaan ekonomi nasional, koordinasi dan hubungan antar departemen yang terkait dengan kepariwisataan, serta hubungan antara pemerintah dan swasta; (2) kendala ekonomi: ketidakpastian ekonomi yang disebabkan inflasi, perubahan nilai mata uang, proteksi, dan pengangguran, terbatasnya sumber energi untuk menyesuaikan harga yang pantas bagi konsumen, persyaratan modal untuk sektor pariwisata, yang terasa semakin berat pada situasi ekonomi yang lesu, perlunya tindakan-tindakan perlindungan khasanah ekologi dan penyelamatan warisan sejarah dan budaya; (3) kendala sosial dan geografis: kultur masyarakat terhadap pariwisata, jarak negara destinasi dengan negara pengirim wisatawan, jarak antar obyek pada destinasi yang membutuhkan biaya dan transportasi tambahan, dan lain lain; (4) faktor teknis: fasilitas dan kualitas pelayanan, aktivitas pariwisata yang ditawarkan, pengorganisasian, aksesibilitas dan harga, hingga strategi pemasaran.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Salah Wahab, *ibid.*, hal.256.

Banyak studi dan versi tentang kelemahan pariwisata Indonesia, namun semuanya menuju pada kesimpulan yang menyatakan bahwa Indonesia mengalami *miss management* pariwisata secara internal dan eksternal. Persoalan terbesarnya ada pada kondisi negara (kaitannya dengan pemerintah dan kebijakannya), strategi pengelolaan, dan pemasaran. Selama ini pariwisata Indonesia hanya mengandalkan potensi kekayaan alam dan budaya namun kurang memperhatikan dimensi manajemen strategis. Padahal, pariwisata yang sesungguhnya adalah industri “pelayanan” jauh lebih membutuhkan manajemen strategis. Ini adalah senjata untuk bersaing di pasar bebas, dan Indonesia belum memilikinya. Singapura dapat menjadikan pariwisata sebagai sumber utama pendapatan negara walaupun tidak memiliki banyak sumber daya alam, namun bagi Indonesia, jika faktor sumber daya alam ditiadakan seperti Singapura, Indonesia masih bukan apa-apa.

Rachbini menyatakan, beberapa kelemahan mendasar dari pariwisata Indonesia berkaitan dengan parameter permintaan wisatawan, antara lain:¹⁸⁹ Pertama, kelemahan pada level citra atau *image*. Indonesia tergambar sebagai negara atau wilayah yang tidak aman, fluktuasi politik tidak pasti, dan citra kisruh sosial yang dianggap berkepanjangan. Citra itu tidak menggambarkan keadaan Indonesia yang sebenarnya, tetapi citra kisruh tersebut ada di pikiran komunitas pariwisata internasional.

Kedua, elemen promosi dan pemasaran pariwisata Indonesia lemah karena tersangkut dengan birokrasi yang geraknya terbatas. Kultur birokrasi Indonesia sulit berubah dan berkembang untuk membawa misi program internasional yang dinamis dengan tantangan kompleks. Birokrasi Indonesia bisa bergerak dinamis jika ada pemimpin yang kuat di departemen yang bersangkutan. Itu merupakan kelemahan mendasar dari promosi kita selama ini karena sistemnya tidak berjalan dinamis, spontan, dan otomatis;

Ketiga, aspek perencanaan pariwisata tidak memadai serta kemampuan mengantisipasi peluang dan tantangan ke depan jauh dari yang diharapkan. Akibatnya, kegiatan pariwisata yang ada sekarang bersifat apa adanya.

Keempat, Daya tarik wisata hanya warisan dari yang sudah ada, bahkan tidak ada pengembangan secara memadai agar daya tarik tersebut dipelihara. Tidak sedikit pula daya tarik pariwisata yang mengalami kemunduran, punah, dan hilang begitu saja

¹⁸⁹ Didik J. Rachbini, *Op.Cit.*

karena tidak ada usaha yang cukup memadai untuk menjaganya. Bahkan, yang paling naif, kesadaran untuk menjaga kelestarian daya tarik wisata tersebut juga tidak ada sama sekali, baik dari pemerintah maupun pemerintah pusat.

Kelima, kelemahan yang mendasar pada birokrasi Indonesia tidak lain adalah kelemahan dalam sistem koordinasi. Pada pemerintahan sekarang ini, banyak kebijakan lintas sektoral yang terbengkalai karena masalah birokrasi. Sektor pariwisata terkait dengan 17 urusan di sektor atau departemen lainnya yang tidak mudah dalam sistem koordinasi. Ciri birokrasi di Indonesia adalah eksklusivitas negatif yang melekat dalam tindakan dan kiprahnya dalam menjalankan pelayanan publik; Keenam, kelemahan dari pariwisata Indonesia juga terletak pada sistem perencanaan dan implementasi di lapangan. Birokrasi rumit dengan berbagai sektor yang banyak dan beragam dengan prioritas tidak pasti. Dalam keadaan seperti itu, pariwisata yang terkait dengan banyak sektor sulit dikoordinasikan, terlebih pariwisata Indonesia yang sangat luas.

Di sisi lain, Indonesia pun memiliki masalah dalam kualitas SDM pariwisatanya mengingat SDM adalah motor penggerak industri pariwisata yang krusial. Di Indonesia, sekolah-sekolah pariwisata tidak terlalu diprioritaskan. Di tengah forum ASEAN yang sedang berupaya merumuskan kurikulum dan standar mutu SDM untuk pengembangan pariwisata ASEAN, Indonesia masih mendorong terbentuknya Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) pariwisata di berbagai daerah. Untuk dapat menyetarakan diri dengan standar ASEAN, SDM pariwisata harus memiliki sertifikasi profesi, tetapi di Indonesia hal ini masih dalam tahap perencanaan.¹⁹⁰ Menurut Sunanti, LSP Pariwisata yang dibentuk oleh sejumlah asosiasi pariwisata seperti PHRI, Asita, INCCA, APJI, INDSPA memang sudah ada, namun untuk mendorong SDM memiliki sertifikat profesi yang diakui di kawasan ASEAN maka masih dibutuhkan LSP pariwisata lainnya.¹⁹¹ Kepala Dinas Pariwisata Jakarta pun mengatakan bahwa SDM pariwisata Indonesia masih berada di bawah standar kompetensi internasional.¹⁹² Menurutnya, masalah SDM ini sangat penting karena kini kekayaan alam tidak bisa lagi dijadikan sebagai satu-satunya solusi bagi dunia pariwisata Indonesia untuk bertahan hidup. Memasuki persaingan pasar bebas pariwisata ASEAN pada 2010.¹⁹³

¹⁹⁰ Tuning Sunanti, *Op.Cit.*

¹⁹¹ Tuning Sunanti, *Ibid.*

¹⁹² *Harian Bisnis Indonesia*, Kamis, 7 Agustus 2008.

¹⁹³ *Ibid.*

The Largest Archipelago Country yang disandang Indonesia pun bisa menimbulkan kendala –di samping kekayaan dan potensi pariwisatanya yang melimpah ruah. Indonesia yang memiliki lebih 30 provinsi dengan 300-an etnik, memiliki hampir 500 kabupaten dengan sistem pemerintahan baru, yaitu memiliki otonomi daerah, dengan kebijakan yang terdesentralisasi termasuk mengelola pariwisatanya.¹⁹⁴ Ini seringkali menimbulkan kendala *miss* koordinasi dengan pemerintah pusat. Sebaliknya, pemerintah pusat pun susah mengontrol karena tertahan dengan kewenangan desentralisasi. Ini pun menyebabkan tidak adanya kesatuan manajemen dalam kebijakan pariwisata di level domestik. Dampaknya, di level internasional, kebijakan luar negeri dalam bidang pariwisata pun tidak optimal. Dalam konteks serupa, setiap provinsi memiliki perbedaan tingkat keamanan, hingga tingkat kesiapan sarana prasarana serta masyarakatnya. Selain itu karakter produk dari aset alam, budaya, sampai kemampuan finansialnya pasti berbeda.¹⁹⁵ Pasalnya, kebijakan untuk mengemas permasalahan tersebut menjadi solusi pariwisata yang jitu masih belum memadai.

Menurut Nirwandar (2008), telah terjadi ketidakseimbangan dalam pembangunan pariwisata di Indonesia. Pada masa lalu, pembangunan ekonomi lebih diorientasikan pada kawasan Indonesia bagian barat. Buktinya adalah pembangunan infrastruktur dan fasilitas perekonomian yang lebih berkembang di kawasan Indonesia barat dibandingkan kawasan Indonesia timur. Di sektor pariwisata, kawasan Jawa-Bali menjadi konsentrasi utama pembangunan kepariwisataan. Sementara itu, jika dilihat dari kecenderungan perubahan pasar global, yang lebih mengutamakan sumber daya alami sebagai destinasi, wisata, maka potensi sumber daya alam di kawasan timur Indonesia lebih besar dibandingkan kawasan barat. Kualitas sumber daya alam yang dapat dijadikan daya tarik wisata unggulan di kawasan timur Indonesia jauh lebih baik dan lebih memiliki peluang besar untuk dikembangkan.¹⁹⁶ Sayangnya, kawasan timur Indonesia tidak semata-mata dapat dikembangkan sebagai kawasan unggulan.

¹⁹⁴ "Positioning di Pasar Internasional," dalam *Harian Sinar Harapan*, 30 Januari 2003.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Bahkan seperti yang telah disampaikan dalam bab 1, dalam perjanjian GATS di bidang pariwisata, investor asing sangat menginginkan kawasan timur Indonesia dan menuntut kepemilikan saham dan investasi pariwisata di kawasan timur Indonesia sebesar 100%. Dengan kata lain, kawasan timur adalah destinasi yang sangat diminati.

Ketimpangan pembangunan yang telah terjadi itu menimbulkan beberapa masalah mendasar seperti: kelemahan infrastruktur, sumber daya manusia, dan sebagainya.¹⁹⁷

Secara umum, dampak yang ditimbulkan akibat ketidakseimbangan pembangunan di sector pariwisata adalah: (1) pembangunan pariwisata yang tidak merata, khususnya di kawasan timur Indonesia; (2) Indonesia hanya bertumpu pada Bali sebagai gerbang utama pariwisata; (3) lemahnya perencanaan pariwisata di kawasan timur Indonesia, dan potensi pariwisata kawasan tersebut yang kurang teroptimalisasi; (4) rendahnya pembangunan fasilitas penunjang pariwisata; (5) terbatasnya sarana transportasi, termasuk hubungan jalur transportasi yang terbatas.¹⁹⁸

Berkaitan dengan hal ini ada beberapa isu strategis utama yang menjadi kendala dalam pembangunan pariwisata Indonesia. *Pertama*, timbulnya persaingan antar daerah karena mekanisme otonomi daerah yang bukan mengarah pada komplementaritas dan pengayaan alternatif pariwisata. Hal ini dikarenakan lemahnya pemahaman daerah tentang pariwisata; lemahnya kebijakan pariwisata daerah; tidak adanya pedoman dari pemerintah pusat atau propinsi, sehingga tidak ada kesatuan kebijakan pariwisata yang utuh antara pusat dan daerah. Daerah-daerah cenderung melakukan pengembangan melintasi batas kewenangan pemerintah propinsi ataupun pusat. *Kedua*, kondisi pengembangan pariwisata Indonesia hanya bertumpu pada pengembangan daerah tertentu, sehingga produk dan kualitas pelayanan wisata kurang terdiversifikasi. *Ketiga*, situasi dan kondisi daerah yang berbeda, sehingga diperlukan kebijakan yang spesifik dengan pendekatan yang disesuaikan. Kebijakan yang tidak dapat mengakomodasi perbedaan ini akan menyebabkan pengembangan industri wisata tidak bersifat integratif, sinergis, dan komprehensif. *Keempat*, daya tarik dan potensi yang tersedia belum dapat dikemas secara profesional. Ini berkaitan dengan rendahnya mutu pelayanan, interpretasi budaya belum memadai, dan lemahnya pembangunan citra secara internasional.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Sapta Nirwandar, "Pembangunan Sektor Pariwisata di Era Otonomi Daerah," *Kertas Kerja Analisis Pariwisata Indonesia*, (Jakarta: Depbudpar, 2008).

¹⁹⁸ Sapta Nirwandar, *Ibid.*

¹⁹⁹ Sapta Nirwandar, *Ibid.*

Di luar masalah-masalah tersebut ternyata masih ada masalah penting yang menyangkut investasi pariwisata di Indonesia. Sifat dasar investasi industri pariwisata adalah “*high investment, not quick yield*.”²⁰⁰ Artinya, pariwisata membutuhkan investasi besar dengan pengembalian jangka panjang. Ini tidak begitu menarik bagi para investor yang memiliki budaya “*instant shortcut*” atau investasi yang dapat segera memberi keuntungan.²⁰¹ Pasalnya, anggaran dana pemerintah Indonesia yang terbatas di bidang pariwisata membutuhkan suntikan investasi yang baik. Sementara, insentif pemerintah bagi investasi pariwisata masih kurang. Di sisi lain investasi pariwisata akan membawa kekhawatiran tersendiri bagi pemerintah Indonesia atas klaim destinasi dan repatriasi.

Tabel 4.2 Peta Kekuatan Pariwisata Indonesia²⁰²

Kekuatan	Kelemahan	Peluang
• Kekayaan budaya • Kekayaan daya tarik wisata alam • Keragaman aktivitas wisata yang dapat dilakukan • Kekhasan khasanah kehidupan	• Pengemasan daya tarik wisata • Terbatasnya diversifikasi produk • Masih lemahnya pengelolaan destinasi pariwisata • Kualitas pelayanan wisata • Disparitas pembangunan kawasan pariwisata • Interpretasi, promosi, dan komunikasi pemasaran • Kualitas SDM • Kondisi keamanan	• Keramah tamahan • Kemajemukan masyarakat • Jumlah penduduk yang dapat dimanfaatkan sebagai aset kepariwisataan

Dari beberapa studi yang telah dikemukakan di atas, pariwisata Indonesia sangat bergantung kepada pemerintah. Berbagai kendala yang dialami Indonesia dalam mengembangkan pariwisatanya adalah representasi dari lemahnya kebijakan pemerintah dalam mengelola pariwisata. Padahal untuk menjadikan pariwisata sebagai industri jasa unggulan dan bersaing dengan negara lain, pemerintahlah yang harus mengontrol semua fungsi, dari masalah infrastruktur, promosi, hingga termasuk investasi dan penanaman modal asing di bidang pariwisata. Kebijakan pemerintah secara internal tidak terlalu berpihak bagi pengembangan pariwisata Indonesia –sangat berbeda dengan Singapura, Malaysia, ataupun Thailand.

²⁰⁰ Robert J. Boxwell Jr., *Benchmarking for Competitive Advantage*, (New York: Mc Graw Hill, 1994), hal.112.

²⁰¹ Sapta Nirwandar, *Op.Cit.*

²⁰² Sapta Nirwandar, *Ibid.*

Pariwisata suatu negara memang tak luput dari dimensi internasional, karena tujuannya adalah memberikan citra dan menarik kedatangan “tamu” mancanegara. Tetapi, Indonesia sendiri tidak memiliki kebijakan atau strategi yang fokus dan terpadu untuk memposisikan dirinya di pasar internasional. Tidak ada target dan ukuran yang jelas bagi majunya industri pariwisata Indonesia –tidak seperti Malaysia yang memiliki target menjadi *Truly Asia*, atau Singapura dengan target *regional tourism economy*-nya.

Banyak studi yang mengeluhkan lemahnya promosi. Selain anggaran promosi yang memang terbatas, kebijakan pariwisata Indonesia ke luar, terkesan amburadul dan kurang berambisi. Dalam bidang kerjasama luar negeri, strategi yang dilakukan tidak terarah. Sebagai contoh, di tingkat ASEAN, Indonesia mengajukan promosi bersama dalam ASTD, bahkan turut menyusun kurikulum SDM bersama.²⁰³ Sementara itu, Pemerintah Daerah Propinsi Bangka-Belitung melakukan kerjasama swasta dengan Malaysia di bidang perjalanan pariwisata, hotel, dan resor pariwisata. Melalui kewenangan DPRD.²⁰⁴ Selain itu, Indonesia pun menghabiskan dana promosi yang minim untuk mengadakan promosi langsung ke banyak negara seperti negara-negara Eropa dan Asia Timur, tetapi tidak banyak membawa hasil.²⁰⁵

Metode promosi Indonesia tidak bisa menarik wisatawan mancanegara dengan optimal. Selain itu, dalam hubungannya dengan pola persaingan yang terbentuk di antara negara-negara tetangga, Indonesia tak kuasa menangkis manuver pariwisata yang dilakukan negara tetangganya hingga terus menjadi bulan-bulanan. Contoh: berbagai kasus klaim budaya dan wilayah oleh Malaysia yang selalu berulang dan ramai dibicarakan sejak tahun 2007 sampai 2009. Serta pemanfaatan destinasi wisata Indonesia oleh Singapura.²⁰⁶

²⁰³ RI Susun Kurikulum SDM Pariwisata ASEAN, diakses dari <http://www.budpar.go.id>, dan <http://www.wisatanet.com>.

²⁰⁴ Data lepas diakses dari <http://mediaindo.co.id>. Dalam pengembangan pariwisata pada sistem otonomi daerah, keputusan untuk mengadakan kerjasama pariwisata dengan asing seringkali dinilai melewati kewenangan pemerintah pusat.

²⁰⁵ *Promosi Indonesia Butuh Banyak Biaya*, diakses dari <http://www.wisatanet.com>.

²⁰⁶ Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 3, Malaysia dan Singapura yang minim potensi, dalam kebijakan pariwisatanya memiliki kecenderungan untuk mengoptimalkan aset-aset wisata di sekitarnya. Malaysia melakukannya dengan mengumbar jargon, “*Truly Asia*” sehingga mudah untuk melakukan klaim budaya serumpun. Budaya Indonesia diklaim dan dipromosikan sebagai budaya Malaysia. Sementara Singapura melakukan kebijakannya dengan cara menjual jasa perjalanan dan transportasi ke berbagai obyek yang ada di Indonesia kepada wisatawan asing yang datang ke Singapura. Dengan kata lain Singapura menawarkan Indonesia sebagai paket perjalanan wisata di bawah biro jasa milik Singapura, (hasil wawancara dengan pemerhati pariwisata LIPI dan Dosen D3 Pariwisata Universitas Indonesia, Prof. Boediharso, Ph.D.)

Dengan demikian, pariwisata Indonesia memiliki kelemahan yang sangat tajam dalam hal pengelolaan pariwisata ke dalam (secara internal) yang meliputi manajemen pengembangan destinasi, SDM, dan lain-lain; serta pengelolaan pariwisata ke luar (secara eksternal), yang meliputi desain pemasaran dan promosi, kebijakan terhadap negara tetangga, dan lain-lain. Secara struktur, pemerintah memiliki kelemahan pada garis koordinasi antar pemerintah dan departemen yang parah. Bobroknya birokrasi dan otonomi daerah yang berjalan tidak seimbang menjadi masalah yang besar bagi pengembangan pariwisata. Secara sistem, Indonesia tidak memiliki *grand strategy* yang jelas dalam pengembangan pariwisatanya. Ini berdampak pada semua aspek: alokasi anggaran dan pengembangan destinasi; metode promosi yang tidak jelas dan terfokus; serta kemungkinan terjadinya pola persaingan antar-negara yang tidak sehat karena ketidaktegasan sistem.

Tidak mudah menganalisis permasalahan-permasalahan dalam pariwisata Indonesia karena dimensinya yang begitu luas dan kompleks. Setiap aspek dapat menimbulkan permasalahan tersendiri bagi industri pariwisata yang pada dasarnya bersifat multifaset ini. Semua permasalahan yang berkaitan, baik yang bersifat pariwisata sendiri, ataupun faktor-faktor lain seperti faktor politik dan pendidikan. Secara komprehensif, selain hal-hal yang telah disebutkan oleh beberapa pakar di atas, berbagai permasalahan atau kendala-kendala dalam pariwisata Indonesia, dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Alokasi anggaran yang minim bagi pengembangan pariwisata

Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk sektor pariwisata selama ini hanya 10% dari total APBN. Masalah anggaran ini terkait dengan lemahnya penjangaan dan pelestarian serta eksplorasi destinasi wisata di Indonesia yang amat luas, sekaligus implementasi strategi promosi dan pemasaran. Dana yang minim tentu tidak memadai untuk pengelolaan pariwisata di Indonesia. Masalah anggaran ini akan terkait dengan hampir semua sektor dalam pengelolaan pariwisata secara internal ataupun eksternal, karena terbatasnya anggaran tentu membuat implementasi strategi dan pembangunan di lapangan pun terbatas, contohnya saja alokasi dana promosi Indonesia yang timpang jika dibandingkan dengan Malaysia dan Singapura (Bab, tabel 3.1). Di samping itu, struktur permodalan yang lemah juga terkait dengan pengaturan investasi yang lemah pada pariwisata Indonesia.

2. Tidak adanya *grand strategy* yang memadai dan kompetitif

Strategi pengembangan pariwisata di Indonesia belum bisa disejajarkan dengan strategi pengembangan pariwisata negara-negara tetangganya yang sudah berorientasi untuk memenangkan persaingan pasar wisata regional. Potensi pariwisata dalam negara yang terlalu luas dan permasalahan-permasalahan internal lainnya membuat pengembangan industri pariwisata Indonesia masih berorientasi domestik dengan *tagline*, “Kenali Negerimu Cintai Negerimu.”

Indonesia masih berupaya menumbuhkan semangat pariwisata dalam negeri, sementara negara-negara saingannya seperti Malaysia dan Singapura sudah tidak lagi berkutat pada urusan domestik. Sedangkan strategi pengembangan pariwisata ke luar (*outward marketing and promotion*) masih belum terfokus dan tidak memiliki target yang jelas. Salah satu contohnya adalah Indonesia yang selalu berganti-ganti tema promosi dan *tagline*, seperti branding “*Indonesia, Just a smile away*” pada tahun 2001 yang berganti menjadi “*Indonesia, endless beauty of diversity*” dan “*Indonesia, the colour of life*” pada tahun yang sama, yaitu 2003. Pada tahun 2004, branding Indonesia berganti lagi menjadi *Ultimate in Diversity. Brand* yang belum begitu dikenal sudah sering diganti-ganti dalam waktu yang relatif singkat dan tanpa alasan yang jelas.²⁰⁷ Sangat berbeda dengan “*Malaysia Truly Asia*” atau *Uniquely Singapore*” yang baku dan jelas. Baik *brand* Malaysia dan Singapura, keduanya menggambarkan target dan fokus dari strategi pengembangan dan pemasaran industri pariwisatanya ke luar negeri. Kesemuanya ini menggambarkan amburadulnya manajemen pariwisata Indonesia.

3. Ujung tombak industri pariwisata yang lemah

Biro perjalanan wisata yang sesungguhnya merupakan ujung tombak industri pariwisata tidak berfungsi secara optimal. Biro perjalanan wisata mempunyai fungsi mengemas paket-paket wisata untuk ditawarkan kepada konsumen baik di dalam maupun di luar negeri, sehingga setiap biro benar-benar mempunyai kemampuan sebagai *destination management corporation*, tidak hanya sekedar berfungsi sebagai agen penjualan tiket seperti yang terjadi saat ini.²⁰⁸ Dengan demikian setiap perjalanan akan menjadi lebih efisien dan berkualitas dengan standar harga yang

²⁰⁷ Setyanto P. Santosa, *Mengenal Daya Saing Pariwisata Indonesia*, diakses dari <http://www.kolom.pacific.net.id>, 13 Maret, 2007, p.k.13.33.

²⁰⁸ Setyanto P. Santosa, *Ibid*.

ditaati oleh pihak-pihak terkait. Maka persaingan hanya boleh dilakukan di segi pelayanan saja.²⁰⁹ Di negara lain seperti Singapura dan Malaysia, ini adalah strategi persaingan pasar utama yang dikembangkan.²¹⁰

Seharusnya, karena persaingan dilakukan dari segi pelayanan, pengembangan industri wisata dengan pondasi biro perjalanan wisata adalah strategi yang jitu untuk bersaing dengan negara-negara lain dalam pasar bebas pariwisata. Biro perjalanan wisata seharusnya dijadikan senjata bersama untuk memasarkan paket-paket wisata di Indonesia. Sayangnya, hal ini yang tidak pernah terpikirkan oleh pemerintah Indonesia sehingga walaupun secara formal mereka bernaung dalam satu asosiasi tapi perselisihan bahkan upaya saling mematikan sering terjadi. Kelemahan biro lainnya adalah lemahnya permodalan sebagian besar perusahaan tersebut dan tidak memiliki akses kepada sumber pendanaan. Sehingga dalam negosiasi dengan mitra kerja asing, biro Indonesia akan selalu berada di pihak yang lemah dan tidak dapat menentukan, tetapi selalu ditentukan.

Kondisi ini terjadi karena lebih dari 90 % biro tergolong UKM (Usaha Kecil dan Menengah) dengan permodalan yang lemah.²¹¹ Karenanya, kebanyakan biro perjalanan Indonesia yang lemah modal lebih banyak dikendalikan oleh mitra asing. Dengan demikian, pendapatan dari penjualan jasa dan destinasi wisata di Indonesia seringkali dikantongi asing.

4. Promosi yang tidak memadai

Promosi lagi-lagi terkait dengan anggaran. Tetapi di samping anggaran, metode promosi yang fokus dan terpadu tentu akan lebih mempermudah jalur pemasaran pariwisata Indonesia. Terkait dengan tidak adanya *grand strategy*, arah dan fokus pengembangan industri wisata, mekanisme promosi pun menjadi tak terarah dan terkesan setengah-setengah. Selain bukti seringnya Indonesia bergonta-ganti *brand*, Indonesia termasuk satu negara yang gemar mengikuti pameran wisata di sana-sini,²¹² tetapi tidak ada target yang ditetapkan dengan jelas. Salah satu kendalanya

²⁰⁹ Setyanto P. Santosa, *Ibid.*

²¹⁰ Negara-negara tersebut membutuhkan biro perjalanan yang handal untuk menjual jasa pelayanan, karena mereka tidak memiliki aset destinasi yang alami. Berkaitan dengan strategi dan kebijakan pemerintahnya yang telah dijelaskan dalam Bab 3, biro perjalanan yang handal dan memiliki daya saing tinggi di bidang pelayanan dibutuhkan untuk mengemas dan memasarkan destinasi yang dimiliki oleh negara tetangganya.

²¹¹ Setyanto P. Santosa, *Ibid.*

²¹² *Promosi Indonesia Butuh Banyak Biaya*, diakses dari <http://wisata.net.com>, *Op.Cit.*

adalah kurangnya kantor perwakilan pariwisata Indonesia di berbagai kawasan negara.²¹³ Menariknya lagi, di pasar regional, promosi wisata Indonesia sangat lemah gaungnya bila dibanding negara-negara pariwisata lainnya (Malaysia, Singapura, dan Thailand). Padahal pasar regional masih sangat potensial mengingat di ASEAN mayoritas wisatawan adalah wisatawan intra-regional. Indonesia lebih menitikberatkan promosinya ke negara-negara Eropa dan Asia, dan itu pun tidak membawa hasil yang optimal.

5. Sumber Daya Manusia (SDM) yang belum memenuhi standar kualifikasi

Berkembangnya industri pariwisata tentu sangat tergantung dari sumber daya manusianya. Karena industri pariwisata adalah industri jasa pelayanan, maka industri ini dituntut untuk memiliki SDM yang mampu berkualifikasi dalam memberikan jasa pelayanan yang terbaik. Selain itu dibutuhkan pula SDM yang memiliki kemampuan manajerial, sekaligus produktif dan inovatif. Betapun, di setiap negara, pariwisata adalah industri yang menyerap tenaga kerja. *World Tourism Organization* telah mengeluarkan standar kualifikasi tersendiri bagi SDM pariwisata, begitu pula dengan GATS. Negara-negara yang mengunggulkan industri pariwisatanya pun memiliki banyak lembaga pendidikan pariwisata, seperti Australia dan Perancis. Bahkan kini dalam rangka menyambut ASTD 2010, ASEAN pun telah menyiapkan standar kurikulum bersama bagi tenaga kerja pariwisata.

Di Indonesia, kualifikasi SDM menjadi masalah yang berkaitan dengan daya saing negara. Di mata dunia internasional, kualitas SDM pariwisata Indonesia masih berada di bawah standar. Kultur pariwisata berbasis pelayanan tidak diinstitusionalisasikan. Pemerintah pun kurang mendukung basis pendidikan pariwisata. Fasilitas pendidikan pariwisata tidak diutamakan sehingga tidak begitu diminati. Terlebih lagi, untuk memasuki pasar regional (ASEAN), tenaga kerja pariwisata harus bersertifikasi selayaknya perawat atau apoteker pada jasa kesehatan, tetapi di Indonesia keberadaan lembaga sertifikasi profesi pariwisata masih berada dalam taraf perdebatan.

²¹³ *Singapore Tourism Board* memiliki 20 kantor regional dan 2 kantor perwakilan pemasaran yang meliputi 8 kawasan dunia; *Malaysia Tourism Board* memiliki kantor cabang yang meliputi 11 kawasan dunia; sementara pengelolaan pariwisata Indonesia di luar negeri diserahkan kepada perwakilan diplomatik Indonesia di masing-masing negara. Heri Hermawan, *Op.Cit.*, hal.60, 72, dan 79.

6. Infrastruktur yang kurang terbangun dengan baik

Permasalahan tentang infrastruktur kerap menjadi titik perhatian dalam berbagai studi tentang pariwisata di Indonesia. Permasalahan infrastruktur menyangkut aksesibilitas dan fasilitas yang menunjang kegiatan pariwisata di Indonesia. Begitu luasnya wilayah Indonesia dan beragamnya potensi yang akan dibangun membuat pembangunan infrastruktur menjadi tidak optimal. Pembangunan infrastruktur terlalu banyak terfokus pada bagian barat Indonesia terutama Pulau Jawa. Sementara bagian Indonesia Timur yang sangat kaya justru minim infrastruktur (pelabuhan yang memiliki standar internasional hanya Makassar, Ambon, dan Bitung (Manado), selebihnya sangat memprihatinkan; lapangan terbang internasional pun hanya berada di daerah tersebut). Padahal destinasi wisatanya menyebar hingga ke pelosok-pelosok seperti Kepulauan Wakatobi dan Banda, yang sulit sekali dicapai karena minimnya infrastruktur.²¹⁴ Selain itu, fasilitas yang lain seperti perhotelan, dan kebutuhan wisatawan lain hampir tidak terpenuhi.²¹⁵ Hal ini berkaitan dengan anggaran yang minim, kondisi daerah yang masih sulit, dan birokrasi yang buruk, sehingga mengesankan ketidakseriusan pembangunan.

7. Masalah pengembangan destinasi

Menurut Sambudjo Parikesit,²¹⁶ Indonesia saat ini memiliki 33 destinasi yang ditargetkan menjadi daerah utama tujuan wisata. Namun hanya 16 destinasi pariwisata menyerap sekitar 90% total wisatawan nusantara (91,21%) dan wisatawan mancanegara di Indonesia (97,86 %).²¹⁷ Hal tersebut merupakan potret kondisi destinasi pariwisata Indonesia belum secara merata tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini menggambarkan kesenjangan penyebaran destinasi yang ada. Di luar itu, destinasi potensial di Indonesia jauh lebih beragam.

²¹⁴ Hasil observasi peneliti dalam Muhammad Sabri, et.al., "Mengangkat Potensi Pariwisata bahari di Kepulauan Banda," *Working Paper Riset Universitas Indonesia dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan Indonesia*, September, 2008.

²¹⁵ Di Kepulauan Wakatobi tidak ada hotel, sementara di kepulauan Banda hanya ada satu hotel, padahal daerah ini adalah daerah penyelaman yang ramai wisatawan asing, terutama Eropa dan Australia.

²¹⁶ Dirjen Pengembangan Destinasi Pariwisata Depbudpar.

²¹⁷ -Data BPS 2004

-keenambelas destinasi tersebut yaitu Bandung, Jakarta, Borobudur-Yogya-Solo, Batam-Bintan, Bali, Bromo-Tengger-Semeru, Toba-Nias, Krakatau-Ujung Kulon, Tana Toraja, Lombok, Semarang-Demak-Karimun Jawa, Padang-Bukittinggi, Manado-Bunaken, Derawan-Sangkalaki, Komodo dan Kupang.

Indonesia yang merupakan negara kepulauan terbesar di dunia memiliki keunggulan potensi bahari di daerah kepulauan yang tersebar di wilayah Indonesia timur. Sayangnya, dari destinasi unggulan yang kini dikembangkan pemerintah, masih sangat terfokus di kawasan Indonesia bagian barat. Selaku Dirjen Pengembangan Destinasi, Sambudjo pun melihat bahwa Secara spasial kawasan barat Indonesia memang lebih cepat tumbuh dibanding kawasan timur. Ini harus didistribusikan dan keberpihakan ke kawasan timur mulai dilakukan secara bertahap. Beberapa destinasi di kawasan timur Indonesia yang mulai berkembang terutama destinasi wisata bahari, antara lain Derawan, Wakatobi, dan Raja Ampat. Tetapi beberapa kendala destinasi di kawasan timur antara lain infrastruktur tidak memadai, budaya pariwisata yang rendah, dan arahan pengembangan destinasi yang kurang.

8. Transportasi dan jasa perjalanan

Selain masalah promosi, masalah transportasi diakui sebagai kendala yang cukup utama. Masalah transportasi berkaitan dengan aksesibilitas wisatawan menuju berbagai destinasi wisata di penjuru Indonesia, dan aksesibilitas dari negara wisatawan menuju Indonesia. Bagi Indonesia, transportasi pariwisata yang paling krusial adalah transportasi udara (pesawat terbang), disusul transportasi laut (kapal) –mengingat destinasi Indonesia yang sangat dipisahkan oleh pulau-pulau. Kendala pertama pada pesawat Indonesia adalah kurangnya maskapai penerbangan Indonesia di luar negeri yang dapat mengakomodasi kepentingan wisatawan. Kedua, di dalam negeri pun maskapai penerbangan yang memenuhi standar kelayakan dan keamanan pun masih dirasa kurang, padahal bagi wisatawan, pesawat adalah alat transportasi vital anar destinasi di Indonesia. Hingga kini, maskapai penerbangan dalam negeri belum mampu menjangkau kebutuhan angkutan ke daerah-daerah tujuan wisata.²¹⁸ Ketiga, citra keamanan penerbangan maskapai Indonesia rendah dengan banyaknya kerusakan dan kecelakaan pesawat terbang yang terjadi. Keempat, beberapa penerbangan domestik dikuasai asing –seperti Lion Air, Wings Air, dan Air Asia milik Malaysia dan Singapura yang melayani rute domestik. Selain pesawat, transportasi kapal pun kurang diptimalkan baik dari segi armada yang kurang, kapal-kapal kecil yang dapat menjangkau pelosok, hingga segi pelayanan, kenyamanan, dan keamanan.

²¹⁸ Jero Wacik, dalam “Menilai Program Visit Indonesia Year 2008 Yang Segera Berakhir dan Gagal,” *Harian Seputar Indonesia*, 7 November, 2008.

9. Keamanan (*national and human security*)

Banyak sekali isu-isu keamanan yang secara psikologis sangat berdampak kepada pariwisata Indonesia, terutama dari segi angka kunjungan wisata dan citra pariwisata Indonesia di mata wisatawan internasional. Isu keamanan di sini dibedakan menjadi dua: (1) *national security*: beberapa kasus terorisme yang terjadi di Indonesia seperti peristiwa Bom Bali I dan II, Bom J W Marriot, dan lain-lain sempat menyurutkan minat pariwisata, karena banyak sekali wisatawan asing menjadi korban. Walaupun sejak tahun 2002, angka kunjungan wisata berangsur pulih, tetapi citra Indonesia sebagai negara sarang teroris memicu beberapa tindakan *travel warning* ke Indonesia, terutama dari negara-negara Eropa dan Amerika pada periode 2002-2005. Sejak itu terorisme menjadi sebuah kegentingan bagi dunia pariwisata internasional.²¹⁹

Selain isu terorisme, keamanan dalam negeri sendiri ternyata pernah menjadi masalah besar bagi pengembangan pariwisata Indonesia. Kerusuhan dan konflik Ambon pada periode 2000-2005 membuat pemerintah Indonesia sendiri mengeluarkan *travel warning* bagi wisatawan untuk mengunjungi daerah Maluku dan sekitarnya, padahal sebelumnya kawasan tersebut merupakan konsentrasi wisatawan asing, terutama dari Eropa dan Australia yang tidak pernah sepi. Dalam kurun waktu lima tahun tersebut, tidak satu pun wisatawan menginjakkan kaki di kepulauan Maluku. Setelah *travel warning* dicabut, pemerintah kurang memberikan insentif bagi pembangunan iklim pariwisata dan infrastruktur pasca trauma konflik. Ini pun salah satu penyebab pembangunan pariwisata Indonesia timur berjalan sangat lambat, padahal kawasan ini bisa menjadi ujung tombak destinasi wisata Indonesia.²²⁰ Citra Indonesia sebagai negara yang rusuh dan tidak stabil politiknya pun turut mempengaruhi minat wisatawan; (2) *human security* seperti wabah penyakit: virus SARS, flu burung, dan flu babi juga mengganggu stabilitas iklim pariwisata. Wabah penyakit selalu berdampak pada ekspektasi penurunan angka kunjungan. Wabah SARS dan flu burung memunculkan *travel warning* di kalangan

²¹⁹ Junaedi, "Perpu Terorisme: Reaksi atas Kegentingan Pariwisata Internasional," dalam *Jurnal Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia*, (Fakultas Hukum Universitas Indonesia), diakses dari <http://www.pemantauperadilan.com>.

²²⁰ Des Alwi dalam Muhammad Sabri, et.al., *op.Cit.*, hal.39.

negara-negara Asia Tenggara, sementara Indonesia harus mendeportasi dan menolak beberapa wisatawan asing karena virus flu babi.²²¹

10. Masalah pada pemerintah

Sektor pariwisata merupakan industri yang sangat tergantung pada pemerintah.²²² Investasi dan kepemilikan swasta adalah bagian dari kebijakan yang diatur dan bertanggungjawab pada pemerintah. Dilihat dari kondisinya, pembangunan pariwisata di Indonesia adalah cerminan dari strategi dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Karenanya, berbagai kegagalan dan kelemahan mengindikasikan bahwa pemerintah sendiri menghadapi permasalahan-permasalahan yang berdampak pada kegagalan implementasi strategis dalam pembangunan pariwisata Indonesia. Permasalahan pada pemerintah Indonesia adalah permasalahan mendasar yang mengakari permasalahan-permasalahan lainnya, yaitu:

- (1) kawasan yang dibawahhi departemen pariwisata kurang komprehensif, tetapi tidak ada relasi dan koordinasi yang baik antar departemen lain yang terkait dengan industri pariwisata (lihat gambar 4.5: perbandingan struktur organisasi pariwisata nasional Indonesia dengan negara-negara lain). Ini membuat pembangunan industri wisata yang multifaset menjadi lambat, kurang perencanaan, serta menimbulkan tumpang tindih kepentingan dan pertanggungjawaban antar lembaga terkait. Contoh: masalah pengembangan pariwisata dengan kesejahteraan masyarakat lokal dan lingkungan hidup, masalah promosi wisata dan hubungan luar negeri, dan lain-lain;
- (2) otonomi daerah yang menimbulkan kerenggangan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah serta kompetisi yang tidak sehat antara daerah-daerah;
- (3) Watak birokrasi yang tidak efisien dan cenderung korup. Ini berkaitan dengan masalah perijinan, visa, dan bea cukai, pembangunan pariwisata yang lambat, serta alokasi anggaran yang terhambat;
- (4) hubungan antar-departemen yang tidak optimal. Sebagai industri multifaset, keberlangsungan pariwisata tentunya juga bergantung dengan sektor-sektor lain. Misalnya, masalah transportasi berkaitan dengan departemen perhubungan; masalah bisnis dan perputaran ekonomi berkaitan dengan departemen perdagangan dan industri; sedangkan yang paling krusial, untuk promosi luar negeri dan perlindungan produk wisata –hubungannya dengan negara lain sangat dibutuhkan jalur diplomasi

²²¹ Data-data lepas diakses dari <http://www.koran-kompas.co.id>.

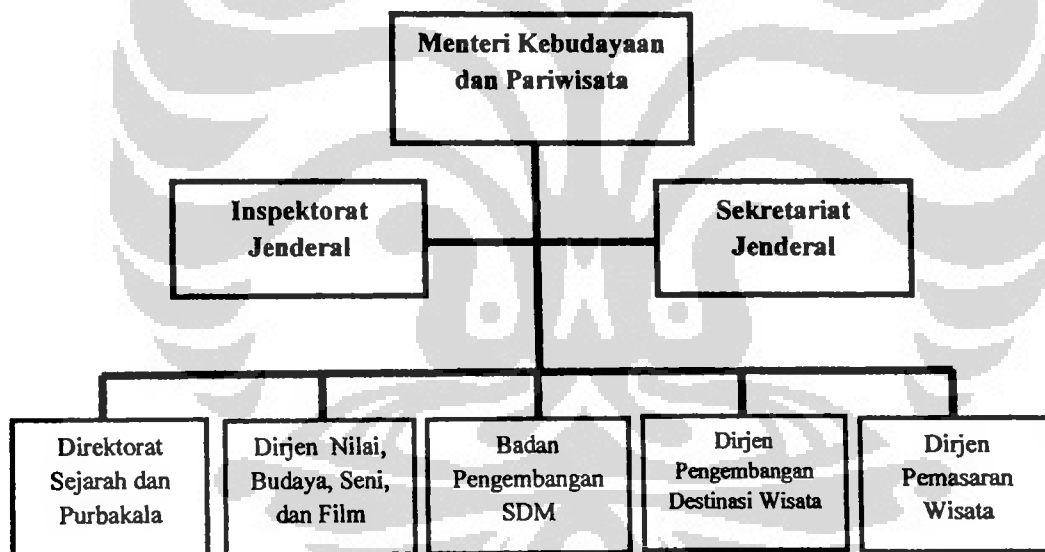
²²² Salah Wahab, *Op.Cit.*, hal.179.

melalui departemen luar negeri. Sayangnya, tidak ada garis hubungan yang jelas pada setiap lembaga terkait.

Gambar perbandingan bagan organisasi di bawah menunjukkan bahwa organisasi pariwisata milik pemerintah Indonesia memiliki struktur dan sistem yang tertinggal dengan negara-negara tetangganya. Tata perencanaan masih sangat sederhana, padahal banyak hal yang harus dikoordinasi dengan baik dalam pariwisata. Bagan organisasi milik Malaysia dan Singapura menunjukkan bahwa ada koordinasi yang terarah dalam pembagian bidang pariwisata dan hubungan dengan kawasan lain (seperti: hubungan luar negeri, investasi, pendidikan, kesehatan, dll.) Sementara Indonesia belum sampai setingkat itu, akan tetapi departemen-departemen lain yang terkait tidak diberdayakan.

Gambar 4.4 Perbandingan Organisasi Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Indonesia dengan Negara-negara lain

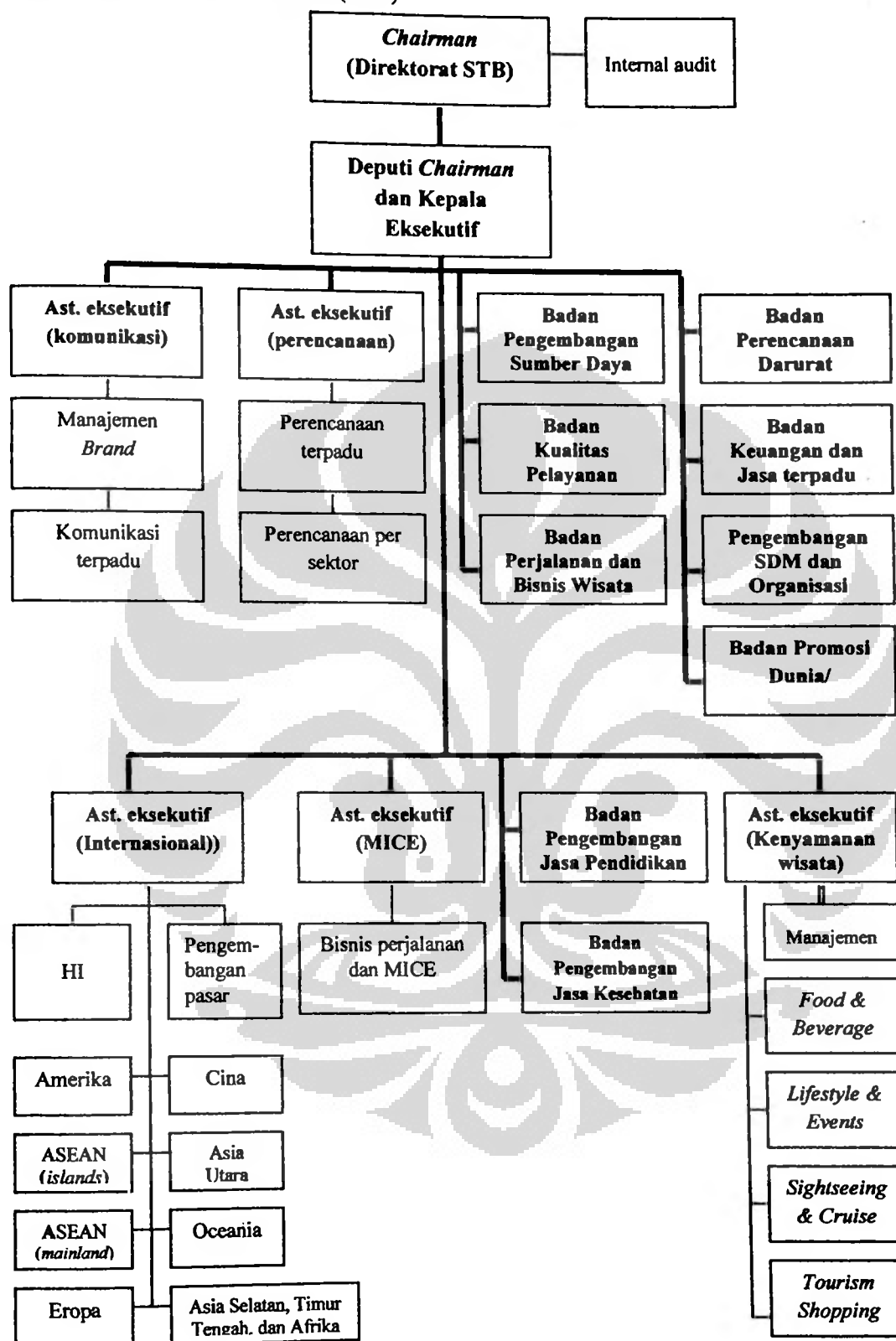
Gambar 4.4.1 Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Indonesia



Sumber: Departemen Kebudayaan dan Pariwisata²²³

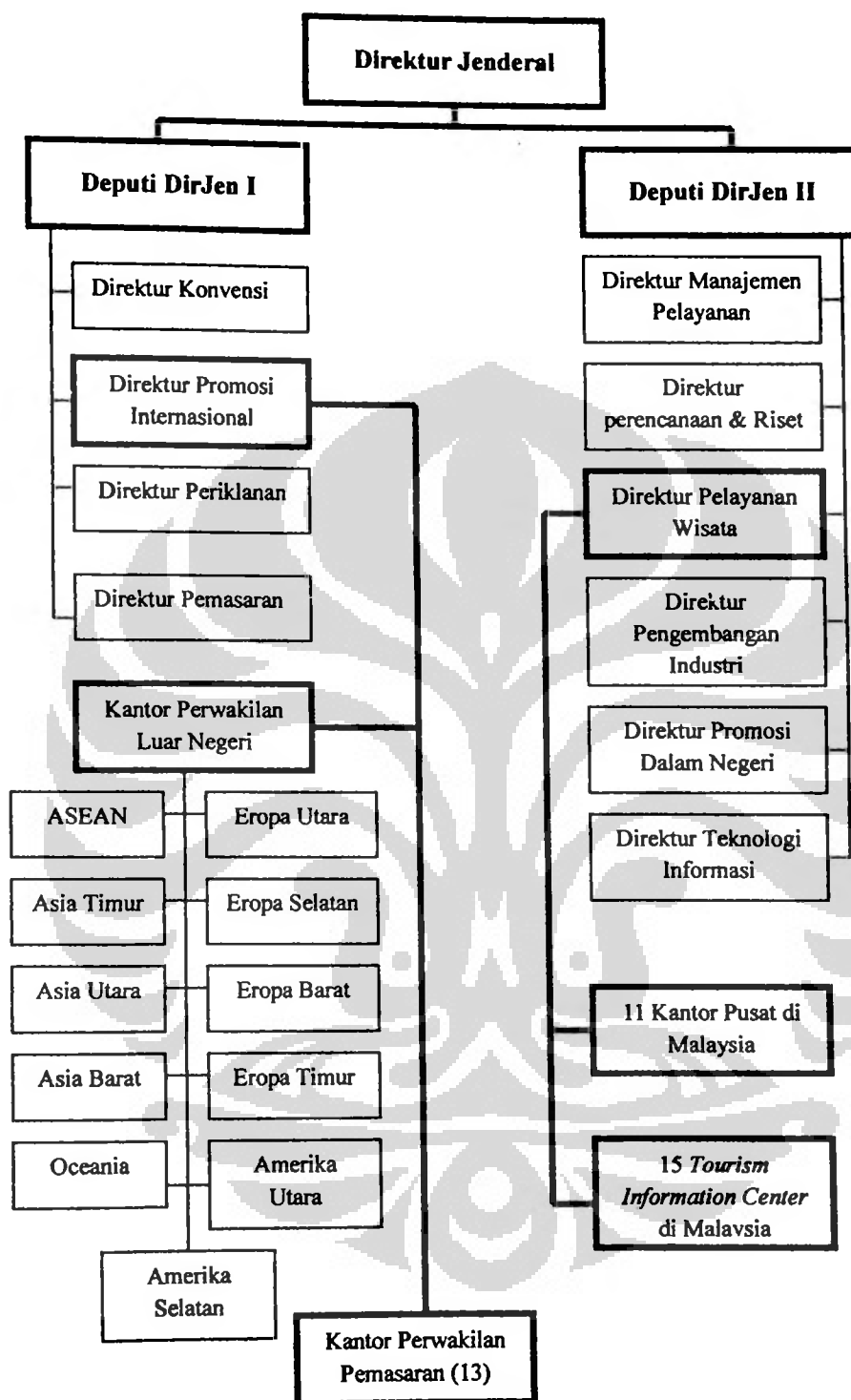
²²³ Heri Hermawan, *Op.Cit.*, hal.80.

4.4.2 Singapore Tourism Board (STB)



Sumber: Heri Hermawan, *Ibid.*, hal.54.

4.4.3 Malaysia Tourism Promotion Board



Sumber: Data *Malaysia Tourism Promotion Board*²²⁴

²²⁴ Heri Hermawan, *Op.Cit.*, hal.73.

11. Minimnya perlindungan dan pengelolaan terhadap aset wisata dalam negeri

Aset wisata adalah potensi negara yang diorientasikan sebagai sasaran kunjungan wisatawan. Aset ini bisa bersifat natural (alamiah) atau *artificial* (tiruan), yang menarik dan memberikan kepuasan tersendiri bagi wisatawan.²²⁵ Aset wisata yang dimiliki Indonesia adalah produk budaya dan destinasi. Wisatawan cenderung mencari destinasi wisata yang juga memiliki produk budaya yang menarik seperti kesenian (tarian, nyanyian, dan atraksi budaya), dan benda-benda antik yang original dan kreatif. Di Indonesia, pemerintah kurang mengelola aset-aset ini dengan baik. Kurangnya penghargaan, bahkan perlindungan banyak mengakibatkan aset berharga Indonesia diklaim oleh negara lain. Contohnya: tari pendet, angklung, reog ponorogo, batik, kerajinan ukiran khas Bali dan berbagai lagu daerah.²²⁶ Ini adalah warisan budaya Indonesia, aset wisata paling bernilai. Sayangnya, Indonesia banyak mengalami "pencurian." Banyak pihak menuding pemerintah tidak peduli karena tidak memiliki mekanisme perlindungan yang baik. Setelah banyak terjadi "tragedi pencurian" tersebut, barulah diajukan usul untuk membuat "Katalog Seni Budaya," dan "Undang-Undang Perlindungan Budaya." Usul ini baru akan *digodog* melalui Keputusan Presiden tentang Perlindungan Seni Budaya Indonesia (PSBI) dan akan ditindaklanjuti oleh kegiatan legislasi DPR RI 2009-2014 sampai terbentuknya UU Perlindungan Seni Budaya Indonesia itu sendiri.²²⁷ Sungguh terlambat. Selain produk budaya, kawasan destinasi pun banyak yang terbengkalai. Borobudur sudah tidak lagi dinominasikan sebagai 7 keajaiban dunia, sementara Pulau Komodo baru dibicarakan ketika masuk nominasi. Banyak situs bersejarah dan cagar budaya yang terbengkalai, terutama di pulau-pulau pedalaman Indonesia, seperti Kepulauan Banda, dan Maluku Utara, padahal banyak wisatawan yang berminat ke sana.²²⁸

²²⁵ François Vellas, dan Lioel Bécherel, *Pemasaran Pariwisata Internasional: Sebuah Pendekatan Strategis*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hal.255.

²²⁶ Anna Yulia Hartati, "Diplomasi Preventif Hubungan Indonesia-Malaysia," diakses dari <http://www.kronline.com>, 16 November, 2009, p.k.09.00.

²²⁷ Panji R. Hadinoto, "Mendesak, Keppres tentang Perlindungan Seni Budaya," dalam *Kompas*, 31 Agustus 2009.

²²⁸ Muhammad Sabri et.al., *Op.Cit.*, hal.29.

12. Masalah pada hubungan luar negeri (pariwisata Indonesia dengan negara jiran)

1) Konflik dengan Malaysia yang tak kunjung berakhir

*Cordell Hull, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat sekaligus penerima Nobel Perdamaian tahun 1945, tidak akan menyangka bahwa tesisnya "hanya perdagangan bebas dan neoliberalisme yang mampu mewujudkan perdamaian dunia dan mereduksi konflik antar-negara", ternyata gagal dalam kasus Indonesia-Malaysia.*²²⁹

Berdasarkan data dari Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Indonesia, lebih dari 22 produk budaya, kuliner, dan kesenian Indonesia telah dipatenkan Malaysia. Data lain menyebutkan bahwa kurang lebih 16 produk budaya telah dipatenkan Malaysia, ditambah dengan beberapa produk lagi sejak tahun 2007-2009 ini.²³⁰ Berbagai klaim budaya yang dilakukan Malaysia terhadap Indonesia ini ternyata dimanfaatkan untuk melakukan promosi pariwisata Malaysia. Contohnya ketika *Tari Pendet* dari Bali diklaim sebagai seni budaya Malaysia dengan memasukkannya pada iklan *Visit Malaysia Year 2009* di salah satu *channel* televisi internasional. Sebelumnya Malaysia juga menganggap reyog, seni tari Ponorogo, Jawa Timur, sebagai miliknya. Tahun 2007, lagu *Rasa Sayange* yang berasal dari Maluku juga digunakan dalam promosi pariwisata Malaysia dan diklaim sebagai miliknya. Malaysia juga sangat gencar mempromosikan pariwisata melalui media-media internasional, seperti *CNN*, *Times* dan *Newsweek* dengan menggunakan produk-produk budaya milik Indonesia seperti batik, wayang kulit, bahkan hingga bunga rafflesia.²³¹ Banyaknya wisatawan yang datang ke Malaysia pun disinyalir karena promosi tersebut.²³²

Hampir setiap tahun selalu ada produk budaya Indonesia yang diklaim Malaysia. Konflik ini berlanjut hingga menumbuhkan sentimen antar dua negara, terutama masyarakat Indonesia yang melakukan demonstrasi anti-Malaysia, dan pemerintah yang mulai gerah dan mengecam Malaysia dengan keras. Sayangnya, pemerintah Indonesia tak bisa mengambil langkah tegas terhadap Malaysia

²²⁹ Mahmud Syaltout, "Penyelesaian Konflik Warisan Budaya," dalam *Jurnal Nasional*, Senin, 21 September 2009.

²³⁰ Taufik Adi Susilo, *Indonesia VS Malaysia: Membandingkan Peta Kekuatan Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta: Marjin Kiri, 2009), hal.101-102.

²³¹ Iklan kampanye *Visit Malaysia 2009* seharusnya dapat disaksikan di stasiun *Discovery Channel*. Namun sejak meruncingnya konflik dengan Indonesia, iklan tersebut ditarik dari peredaran. Lihat juga Alwi Shahab, "Konflik Budaya," dalam *Republika*, Minggu, 30 Agustus 2009.

²³² *Ibid.*

ataupun menemukan solusi yang tepat. Beberapa meramalkan bahwa konflik akar budaya ini tak kan pernah berakhir, selain resiko gugusan wilayah kepulauan yang berdekatan, dan kesamaan rumpun melayu, secara psikologis konflik laten telah melekat pada dua negara. hubungan Indonesia-Malaysia yang sering mengalami pasang surut adalah wajar sebagai dua negara yang bertetangga dekat. Akan tetapi, Indonesia dan Malaysia adalah dua negara yang memegang peranan penting dalam ASEAN, konflik dua negara bisa saja berakibat fatal bagi integrasi ASEAN.²³³ Pemerintah Indonesia sendiri tidak pernah tuntas dalam menyelesaikan kasus ini. Selain itu, belum nampak langkah-langkah preventif yang nyata untuk mencegah terulangnya hal serupa.²³⁴

2) Konflik dengan Singapura

Walau tak se-ekstrim dan senyata konflik dengan Malaysia, Indonesia-Singapura juga mengalami hubungan yang tidak terlalu harmonis dengan Singapura. Beda dengan Malaysia, Singapura tidak memiliki masalah klaim budaya dan aset wisata Indonesia. Dua negara (Singapura dan Indonesia) yang dilihat dari luas wilayah, jumlah penduduk, dan tingkat kesejahteraan masyarakat sangat kontras ini, wilayahnya sangat berdekatan. Namun justru kedekatan wilayah inilah yang menjadi sumber konflik di antara keduanya. Singapura adalah negara kecil dengan potensi wisata natural yang sangat minim. Karenanya, Singapura selalu memanfaatkan segala sumber daya yang ada, baik sumber daya yang ada di dalam negerinya maupun di luar negerinya.²³⁵ Permasalahan yang terjadi antara Singapura dan Indonesia adalah konflik teritori. Pertama, *illegal logging* pasir ke Singapura yang digunakan untuk aklamasi pantai (untuk memperluas daratannya). Saat ini wilayah aklamasi Singapura telah melanggar teritori ZEE (Zona Ekonomi Eksklusif) Indonesia, padahal aklamasi tersebut diperuntukkan bagi lokasi pusat bisnis dan pariwisatanya seperti resor *Pulau Sentosa*.²³⁶ Batas laut antara dua negara menjadi sulit ditetapkan. Analisis pariwisatanya menguntungkan Singapura tetapi merugikan Indonesia. *Pulau*

²³³ Begi Hersutanto, dalam *Jurnal Bela Negara*, 31 Agustus, 2009.

²³⁴ Anna Yulia Hartati, *Op.Cit.*

²³⁵ Lihat Bab 3, bahwa "menjual" aset destinasi atau memanfaatkan destinasi negara tetangganya masuk dalam kebijakan pariwisata Singapura secara eksternal.

²³⁶ *Rawan Konflik, Pengamanan Pulau Kecil Indonesia Diperketat*, diakses dari <http://www.suaramedia.com>, 28 Juli 2009, p.k.15.27.

Sentosa, resor wisata terkenal di Singapura itu ternyata berdiri di atas ZEE Indonesia tanpa memberikan retribusi apapun bagi Indonesia. Selain itu, berbagai jenis kapal termasuk kapal pesiar yang melintasi atau parkir di Selat Singapura – terutama yang akan menuju Bangka Belitung dan Batam harus membayar pajak kepada Singapura, bukan Indonesia. Kini bahkan *Pedra Branca*/Pulau Batu Puteh di Selat Singapura berpotensi untuk diklaim oleh Singapura.²³⁷

Kedua, masalah biro perjalanan Singapura yang memasarkan destinasi Indonesia atas nama Singapura kepada wisatawan asing (ekstra-ASEAN atau intra-ASEAN di luar Singapura). Paket perjalanan adalah hal yang biasa dalam bisnis biro perjalanan wisata (*travel agent*), tetapi membuat paket perjalanan ke luar negeri sebagai bagian dari paket wisata di satu negara tentu bukan hal biasa. Lazimnya, biro perjalanan hanya menawarkan paket perjalanan ke luar negeri bagi wisatawan negaranya yang ingin melancong ke luar. Tetapi bagi Singapura, memasarkan Indonesia adalah strategi yang baik untuk menarik wisatawan asing ke negaranya. Beberapa biro perjalanan yang dikelola pemerintah secara khusus memberikan penawaran kepada wisatawan asing untuk datang ke Singapura sembari sekaligus mengunjungi Indonesia. Tentunya para wisatawan akan membayar biaya perjalanan ke Singapura. Ini terjadi karena berbagai kemudahan seperti visa bebas, transportasi antar pulau di Indonesia dapat menggunakan maskapai Singapura,²³⁸ dan entah mengapa kapal-kapal pesiar Singapura mudah saja mengarungi lautan Indonesia.²³⁹ Terlebih lagi, banyak hotel dan resor wisata yang sebagian besar sahamnya telah dikuasai Singapura seperti kawasan pariwisata *Kuta*, Bali; Batam, Belitung, bahkan hingga *Bunaken* dan *Wakatobi*, Sulawesi, Kepulauan Maluku, dan Papua.²⁴⁰ Kemudahan itu adalah mekanisme pasar bebas yang diterapkan secara bilateral, Kebebasan itu membawa manfaat bagi Singapura dan membawa *mudlarat* bagi Indonesia. Wisatawan asing masuk, tapi devisanya mengalir ke Singapura. Hal ini terjadi juga karena kelemahan Indonesia yang menyebabkan keteledoran yang berkesinambungan. Kelemahan

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Berdasarkan observasi, maskapai Singapura, *Lion Air*, tidak hanya melayani rute penerbangan internasional (Indonesia-Singapura), tetapi juga rute penerbangan antar-pulau dan destinasi wisata di Indonesia –bahkan ke pulau-pulau kecil seperti Ternate (Maluku Utara).

²³⁹ Thames Underscott, *Uniquely Singapore in Beyond: The Truly Singapore Tourism Business*, (Pulau Penang: Langkat Jaya, 2009), hal.17.

²⁴⁰ *Ibid.*, hal.29.

pengelolaan pelayanan jasa pariwisata dalam negeri membuat peluang industri wisata diserobot asing. Pelayanan adalah unsur utama dalam pariwisata. Lemahnya infrastruktur, buruknya pelayanan transportasi, keimigrasian, dan biro perjalanan yang kurang profesional membuat wisatawan asing malas datang ke Indonesia. Di sisi lain, Singapura menawarkan Indonesia dengan kemasan yang berbeda (*ala Singapura*) yang lebih rapi dan sistematis, dengan pelayanan mewah dan berkelas, asalkan wisatawan asing terlebih dulu datang ke Singapura dan menggunakan biro Singapura. Bagi konsumen (wisatawan asing), penawaran Singapura sangat menarik daripada harus berwisata sendiri ke Indonesia.

Melihat kenyataan di atas, benar bahwa sesungguhnya tanpa potensi alamiahnya Indonesia bukan apa-apa, sementara negara lain berusaha menjadi yang paling unggul walau tanpa potensi alam. Kelemahan-kelemahan tersebut seolah menjadi kendala yang telah mendarah daging dalam tubuh industri pariwisata Indonesia. Ini sulit untuk diperbaiki karena menyangkut banyak aspek termasuk reformasi birokrasi dan hubungan luar negeri. Kekacauan struktur dan sistem yang seharusnya menjadi tiang penyangga industri pariwisata membuat pondasi sektor ini menjadi rapuh. Lalu bagaimana Indonesia bisa bersaing dengan negara-negara pariwisata ASEAN yang secara struktur dan sistemnya sudah matang pada kondisi pasar bebas? Padahal dalam pasar bebas dibutuhkan kematangan struktur dan sistem secara internal untuk dapat mendefinisikan kepentingan nasional dengan tepat dan menyusun strategi yang jitu untuk memenangkan kepentingan nasionalnya dalam persaingan tersebut.

Faktanya, Indonesia masih sangat membutuhkan optimalisasi kerja pemerintah. Sedangkan pariwisata sendiri adalah industri yang secara mutlak sangat bergantung pada pemerintah. Persaingan dalam pasar bebas pun sangat membutuhkan kontrol dari pemerintah. Masing-masing negara yang lihai akan memposisikan pasar bebas tersebut sebagai perpanjangan dari mekanisme dan strategi pemerintah untuk menguasai pasar regional. Walaupun pada prinsipnya pasar bebas adalah meminimalisir campur tangan pemerintah, tetapi pada dasarnya, hanya pemerintahan yang kuat dan terencana yang mampu berhasil dalam pasar bebas.

4.2 Indonesia dalam ASTD: Tantangan Liberalisasi Jasa Pariwisata Regional

Dari banyak studi dan penelitian yang dikaji, masih banyak pihak yang mempertanyakan/meragukan kredibilitas Indonesia di pasar bebas pariwisata ASEAN (keberhasilan Indonesia untuk mencari peluang dalam ASTD). Beberapa berargumen bahwa konsep ASTD yang ditawarkan tersebut nampak manis dan memudahkan segi promosi bersama, akan tetapi di dalamnya akan penuh dengan kepentingan-kepentingan yang perlu diwaspadai, seperti dikatakan Jones Sirait:²⁴¹

“Dari sisi *marketing*, tentu lebih mudah “menjual” destinasi tunggal ini. ‘Kita’ tak perlu lagi berpromosi sendiri-sendiri yang memakan banyak biaya. Konsepnya, mirip pola aliansi dalam perusahaan-perusahaan, atau yang lebih ekstrim mungkin mirip merger beberapa perusahaan untuk menjadi sebuah perusahaan tunggal yang besar. ketika ‘kita’ menjual ASEAN, maka kita juga otomatis menjual negara-negara yang terlibat di dalamnya. Mudah juga mengumpulkan dana promosi bersama. Adapun syarat-syarat yang mengikutinya seperti dikatakan mantan PM Mahathir dalam pertemuan *ASEAN Tourism Conference* di Malaysia (2005), “Pertama, semua negara harus mau bekerja sama. Setiap industri pariwisata harus ikut menjual negara ASEAN lain. Kedua, sebagai bentuk kerjasama ini, setiap negara ASEAN harus mendukung kebijakan bebas visa, bebas fiskal, *open air policy* dan lainnya, termasuk kerelaan dipunguti iuran atau dana promosi bersama, kerelaan mencantumkan logo ‘Destinasi Tunggal ASEAN’/ ‘*ASEAN Single Destination*’ di setiap material promosi pariwisata negara-negara ASEAN.”

Tanpa berburuk sangka terhadap konsep-konsep tersebut, Pemerintah Indonesia –baik itu Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, Departemen Luar Negeri, Departemen Keuangan dan instansi terkait lainnya perlu berhati-hati dalam melayani keinginan negara-negara tetangga ini. Menurut Sirait, kuat indikasi bahwa ASTD hanyalah hembusan “*angin surga*” belaka atau sebuah konsep *marketing* yang salah kaprah dan tidak adil.²⁴² Kekhawatirannya, ini adalah bentuk lain dari imperialisme ekonomi. yang kecil, yang tak punya tanah, yang tak punya sumber daya akan mencari kesempatan untuk mencari tanah dan sumber daya dengan cara yang paling mudah. Indonesia sendiri punya semua itu namun memang belum pernah sanggup untuk menggarapnya.

²⁴¹ Jones Sirait, *Op.Cit.* Dikatakan dalam M-ATM tahun 2005 tersebut, Malaysia sangat berantusias mewujudkan ASTD dengan mendukung mekanisme bebas visa. Menteri pariwisatanya, Leo Michael Toyad bahkan mengajukan kritik kepada Indonesia yang masih menerapkan biaya fiskal (Rp 1 juta) untuk keluar dari Indonesia ke negara-negara tujuan termasuk ASEAN (tanpa perbedaan). Sedangkan untuk soal kebijakan bebas visa, Thailand menjadi sorotan sebab belum memberikan kebijakan yang sama kepada Laos dan Myanmar. Pasca M-ATM tersebut, Indonesia bersama tujuh negara lain melakukan uji coba pemberlakuan kebijakan bebas visa intra-ASEAN selama 14 hari.

²⁴² Jones Sirait, *Op.Cit.*

Fakta memang menunjukkan bahwa pada skala regional, wisatawan yang berkunjung ke ASEAN paling banyak adalah negara-negara ASEAN sendiri, dan Indonesia hanya mampu menduduki peringkat ke-3 dan 4 dalam perolehan jumlah wisatawan tersebut di bawah Thailand, Malaysia dan Singapura. Pada saat yang sama, keseimbangan penerimaan wisatawan negara-negara tersebut ke negara-negara ASEAN berhasil “dikendalikan,” sedangkan Indonesia tidak. Malaysia, dan Singapura misalnya, berhasil mengurangi kunjungan wisatawan ke ASEAN beberapa tahun belakangan secara cukup tajam. Sedangkan Indonesia, dari peringkat ketiga pada awal milenium ini, justru semakin meningkat tajam, menjadi urutan pertama penyumbang wisatawan ke ASEAN. Selain itu mereka juga memiliki pasar di luar ASEAN lain yang terus dipelihara, sedangkan Indonesia “mati” pada pasar yang sama dan destinasi yang itu-itu juga.²⁴³

Hal lain yang bisa menjadi masalah dengan destinasi tunggal tersebut adalah soal sumber daya alam pariwisata Indonesia yang akan menjadi semakin terbuka untuk “dijual” oleh negara lain sebagai seakan milik mereka sendiri. Ini nampak dari Pemandangan yang sudah lama terlihat dari penggarapan Batam, Bintan dan pulau-pulau lain di Riau, dan Kalimantan termasuk lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan. Indikator lain juga nampak dari sengketa klaim budaya dan aset wisata Indonesia oleh Malaysia, dan paket perjalanan wisata Indonesia yang dipasarkan oleh biro perjalanan Singapura. Bukannya promosi bersama, tetapi mempromosikan negara lain untuk diri sendiri.

Memang sedikit mustahil untuk melakukan promosi bersama dengan dana promosi bersama yang dikumpulkan setahun hanya US\$ 300.000, jumlah itu dinilai terlalu kecil, yang harus dibagi untuk promosi 10 negara anggota ASEAN. Alih-alih melakukan promosi bersama, mempromosikan Indonesia sebagai kawasan tunggal pun masih banyak bermasalah. Contohnya kasus pajak pembangunan yang ditarik pada setiap propinsi di Indonesia untuk dana promosi wisata ternyata tak memberikan keuntungan imbal-balik bagi daerah penyumbang. Secara nasional, angka kunjungan wisatawan asing mayoritas disumbangkan oleh tiga destinasi utama yaitu Bali, Jakarta, dan Batam (Riau). Promosi apapun yang dilakukan secara nasional hanya berdampak pada ketiga destinasi itu. Dan kenyataan ini berlaku beberapa dekade, dan tidak pernah

²⁴³ Jones Sirait, *Ibid.*

ada perubahan.²⁴⁴ Bila dalam konteks nasional saja distribusi hasil promosi tidak dapat merata, bisa dibayangkan jika Indonesia menyumbang dana promosi bersama ASEAN, tetapi hasilnya malah dinikmati negara lain yang industri pariwisatanya lebih maju.

Seyognyanya, ini adalah sebuah pertarungan diplomasi luar negeri dalam bidang pariwisata. Jika ASTD memang bermanfaat untuk mempromosikan Indonesia tentu tidak masalah. tetapi masih ada syarat-syarat tertentu yang dirasa tidak adil seperti kewajiban bebas fiskal dan visa yang diajukan oleh Singapura dan Malaysia. Dalam pertarungan ini, setiap negara tidak dapat terlalu polos berpikir bahwa negara-negara ASEAN lain selalu berpikir ideal. Tidak ada perlakuan adil kecuali kepada negara sendiri, sebab kepentingan nasional yang diaktualisasikan terhadap negara lain adalah selalu kepentingan dalam negeri sendiri.²⁴⁵ Selain itu, keberadaan ASTD tidak terlalu signifikan bagi Indonesia yang lebih banyak menerima wisatawan ekstra-ASEAN.

Berbicara dengan permainan kepentingan nasional tiap negara dan perdagangan bebas, tentunya ASTD ini bukan kali pertama Indonesia berhadapan dengan kondisi pasar bebas dan kepentingan nasional negara-negara lain di dalamnya. Bagi pemerintah Indonesia, keikutsertaan Indonesia dalam berbagai ajang pasar bebas berarti kebutuhan, tetapi bagi banyak praktisi ekonomi dan pelaku usaha domestik, pasar bebas seringkali diartikan keterpaksaan yang tak terelakkan. Pasalnya, keikutsertaan Indonesia sangat minim dengan cerita manis. Pangkal permasalahannya selalu terletak pada ketidakberdayaan pemerintah melawan sektor swasta dan intervensi negara lain. Indonesia sebagai negara berkembang telah terjebak dalam tren minimalisasi peran negara

Segala *track record* liberalisasi Indonesia selalu berakhir dengan penyesalan karena hubungan kerjasama ekonomi dengan asing yang a-simetris negatif bagi Indonesia. Beberapa studi menyatakan bahwa penerapan mekanisme liberalisasi di Indonesia, baik melalui pasar bebas barang, jasa, modal, ataupun investasi akan berujung pada pengurusan aset negara dan kekayaan alam. Pengurusan kekayaan alam Indonesia dimulai dengan intervensi terhadap produk hukum Indonesia yang mengizinkan asing menguasai aset nasional nyaris tanpa batas (privatisasi) pada beberapa sektor penting seperti telekomunikasi, pertambangan, hingga pendidikan.²⁴⁶

²⁴⁴ Jones Sirait, *Ibid.*

²⁴⁵ Jones Sirait, *Ibid.*

²⁴⁶ 63 Tahun Indonesia di Tangan Asing, diakses dari <http://www.detik.com>

Selain itu, liberalisasi pasar juga melemahkan sektor yang teramat krusial bagi Indonesia, yaitu pertanian –khususnya kerugian yang diderita petani lokal karena persaingan harga produk pertanian lokal terhadap produk impor yang tidak seimbang, sementara daya saing lemah karena sokongan dari pemerintah amat lemah.

Dalam sektor pariwisata sendiri, Indonesia belum memiliki sejarah privatisasi yang menonjol, namun forum ASTD membuka peluang yang sama bagi sektor pariwisata, yaitu liberalisasi melalui pasar bebas regional yang juga memungkinkan lebih masuknya tangan asing dalam pengelolaan sektor pariwisata Indonesia. Visi ini pun tertuang dalam pasal I (7) *ASEAN Tourism Agreement 2002*, “to create favourable conditions for the public and private sectors to engage more deeply in tourism development, intra-ASEAN travel and investment in tourism services and facilities,”²⁴⁷ serta *promoting investment opportunities in the ASEAN tourism industry*.²⁴⁸ Ada pula pasal-pasal yang mengatur tentang kerjasama publik (pemerintah) dan swasta, seperti dalam hal promosi dan pemasaran, serta pengembangan SDM pariwisata.²⁴⁹ Artinya, dalam liberalisasi pariwisata (ASTD), pengembangan destinasi melalui kerjasama sektor swasta dan kebebasan investasi semakin diberi keleluasaan dibandingkan dengan kewenangan pemerintah.

Selain masalah hubungan dengan sektor privat (swasta) melalui kerjasama atau investasi yang selalu menuai penyesalan, ketidaksiapan negara dalam memasuki era perdagangan bebas selalu dijadikan sebab musabab kegagalan Indonesia memanfaatkan momentum perdagangan bebas tersebut. Sebaliknya, kelemahan Indonesialah yang justru banyak dimanfaatkan oleh negara-negara yang berkepentingan dalam perdagangan bebas. Misalnya, Dalam konteks Indonesia, tekanan IMF menyebabkan tarif bea masuk produk pertanian sangat rendah dibandingkan negara-negara berkembang lain. Tarif impor beras yang sekitar 30 persen, misalnya, lebih rendah daripada ketentuan yang dibolehkan oleh WTO sendiri. Maka, agak absurd menyaksikan *positioning* Indonesia dalam WTO yang, sebagai ketua G-33, memperjuangkan perlindungan bagi sektor pertanian di negara-negara berkembang, sementara petani di Indonesia sendiri dipaksa hidup tanpa proteksi memadai.²⁵⁰

²⁴⁷ Pasal I (7) ATA 2002

²⁴⁸ Pasal I (9) ATA 2002.

²⁴⁹ Pasal VII dan VIII ATA 2002.

²⁵⁰ Syamsul Hadi, “Perdagangan Bebas dan Pembangunan,” dalam *Kompas*, 13 Agustus, 2008.

Di sektor jasa pariwisata, Indonesia sebenarnya sempat memiliki pengalaman dan posisi di antara negara-negara secara internasional dalam liberalisasi perdagangan jasa pariwisata internasional melalui mekanisme WTO. Di jasa pariwisata, kinerja Indonesia relatif lebih rendah dibanding Malaysia, Thailand dan Singapura melalui pengukuran *Tourism Impact Index*, dan *Tourism Participation Index* (tabel 5.1 & 5.2) yang ditetapkan oleh WTO. Dikatakan bahwa di sektor pariwisata, Indonesia perlu memperhatikan keunggulan komparatif di bidang kompetisi harga serta kelemahan di bidang infrastruktur, SDM, teknologi dan lingkungan sosial dibanding negara ASEAN lainnya.²⁵¹

Tabel 4.3 ASEAN *Tourism Impact Index* (TII) GATS Th. 1990-2004

Negara	1990 (%)	1995 (%)	2000 (%)	2004(%)
Malaysia	8,49	11,16	11,71	20,53
Singapura	22,70	25,25	19,70	18,96
Thailand	7,24	11,71	13,43	16,48
Indonesia	2,89	5,62	9,30	9,75
Filippina	3,67	5,99	6,17	2,85

Sumber: *World Development Indicators*, Bank Dunia, 2004

Tabel 4.4 ASEAN *Tourism Participation Index* (TPI) GATS Th. 1990-2003

Negara	1990 (%)	1995 (%)	2000 (%)	2003 (%)
Malaysia	20.52	13.65	10.32	11.0
Singapura	29.19	24.44	15.59	15.35
Thailand	1.68	1.25	0.89	0.95
Indonesia	0.20	0.26	0.17	0.19
Filippina	0.54	0.47	0.31	0.31

Sumber: *World Development Indicators*, Bank Dunia, 2004

Parameter industri pariwisata Indonesia di dalam GATS ternyata masih dinilai sangat rendah. Liberalisasi pariwisata di GATS berjalan lambat, begitu pula dengan partisipasi Indonesia di dalamnya yang tidak menunjukkan prestasi apapun. Faktanya, dalam kurun waktu lebih dari 10 tahun, pariwisata Indonesia tetap saja tertinggal dari 3 negara ASEAN lainnya. Keikutsertaan Indonesia dalam GATS sepertinya hanya sebatas basa-basi politik, karena dalam jangka waktu tersebut, GATS tidak memberi keuntungan yang berarti bagi Indonesia. Pengalaman ini seharusnya menjadi sebuah pelajaran bagi Indonesia untuk berbenah diri sebelum benar-benar siap terjun ke dalam

²⁵¹ *Perkembangan Jasa-jasa dan Posisi Indonesia dalam Perundingan GATS ke Depan*, Kertas Kerja Direktorat Neraca Pembayaran dan Kerjasama Ekonomi Internasional, (Jakarta: Bappenas, 2008).

pasar bebas pariwisata lebih jauh lagi. Akan tetapi, berbagai pengalaman yang tak terlalu baik tersebut tak menyurutkan langkah Indonesia untuk turut serta dalam ASTD. Terlebih Indonesia adalah salah satu negara yang sangat pro-aktif untuk mewujudkan terlaksananya ASTD 2010.²⁵²

Dalam ASTD, Indonesia dihadapkan pada kondisi eksternal dan internal yang perlu diwaspadai. Pasalnya, Indonesia sudah terlanjur basah dan mau tidak mau turut serta dalam mekanisme ini. Kondisi eksternalnya adalah bahwa Indonesia perlu menyadari peta persaingan dan misi masing-masing negara dalam ASTD sebagai ancaman yang nyata manakala setiap negara berhak untuk merasa memiliki ASEAN sebagai destinasi wisata yang satu, dan negara-negara yang berkepentingan merasa berhak melakukan segala cara memanfaatkan mekanisme ASTD untuk kepentingannya. Satu hal yang harus dipahami Indonesia sebelum terlalu jauh menceburkan diri adalah bahwa keterlibatan negara-negara dalam kesepakatan integrasi ini selalu didasari oleh prinsip *relative gain* (bab 3), walaupun kesepakatan ini sendiri seharusnya bersifat *mutual gain*.

Sementara kondisi internalnya adalah Indonesia masih harus banyak berbenah diri untuk membangun industri pariwisata yang kokoh dan matang. Terjun dalam kancah pasar bebas dengan kondisi yang masih berantakan adalah sebuah indikator ketidaksiapan dan perhitungan yang bisa jadi gegabah. Sementara negara lain yang akan turut bermain dalam pasar bebas telah memiliki pondasi yang sudah kuat dan kepentingan yang sesuai dengan konteks pasar bebas. Bila Indonesia tidak waspada, serangan yang bertubi-tubi akan datang dari dua sisi, yaitu eksternal dan internal. Pihak eksternal pun dapat memanfaatkan kelemahan internal Indonesia untuk memperoleh keuntungan. Sebuah strategi yang wajar dan realistis dalam setiap pola permainan kepentingan.

Kesimpulannya, kondisi internal Indonesia dan kondisi eksternal yang berkaitan dengan pola permainan kepentingan dalam ASTD akan mengkombinasikan tantangan tersendiri bagi Indonesia. Tantangan yang dihadapi bisa saja muncul dari berbagai aspek: Pasal-pasal ASTD yang tidak bersifat akomodatif, di samping Indonesia sendiri

²⁵² Dalam rangka menyukseskan ASTD, Indonesialah yang mengajukan usulan promosi bersama, bahkan turut menyusun SDM pariwisata ASEAN bersama pada M-ATM tahun 2008 di Bangkok, Thailand

⁹⁷ ...lanjutan... (<http://www.wisatanet.com>) –walaupun lembaga standar profesi pariwisata Indonesia sendiri masih belum terlalu kuat.

belum tentu mampu memanfaatkannya; kendala yang dihadapi pengembangan pariwisata Indonesia terlalu banyak dan pelik (secara internal dan eksternal); hingga catatan kelemahan Indonesia dalam “berpasar bebas.” Namun di atas itu semua, tantangan tersebut ada karena adanya permainan kepentingan negara-negara yang terlibat di dalam ASTD, dan tidak ada yang menjamin bahwa permainan kepentingan itu tidak saling menjatuhkan demi keuntungan nasional masing-masing negara (prinsip *relative gain* bab 3). Karenanya, tantangan yang dimunculkan dari ASTD bisa jadi berat dan berbahaya bagi negara yang memiliki banyak kelemahan dan mudah dibaca.

Berangkat dari kerjasama ASTD yang bersifat pragmatis dalam memegang prinsip *relative gain*, pendekatan realisme pun akhirnya relevan untuk mendeskripsikan tantangan ASTD bagi Indonesia. Secara umum, dalam dimensi realis tantangannya adalah bagaimana Indonesia mampu memanfaatkan ASTD bagi kepentingan Indonesia (memajukan pariwisata Indonesia), sekaligus menghadapi kemungkinan ancaman terhadap kepentingan nasional Indonesia di dalam ASTD yang ditimbulkan oleh tindakan negara lain, dan kondisi (pasal-pasal) dalam ASTD yang dapat melemahkan Indonesia.

Secara deskriptif, dua jenis tantangan yang dimunculkan ASTD terhadap Indonesia yang sesuai dengan pendekatan realis adalah sebagai berikut:

1. Tantangan A: Mewaspada ancaman kepentingan yang datang dari luar, karena yang diserang tentu kelemahan yang dimiliki Indonesia. Diserang dengan memanfaatkan: (1) kelemahan umum yang ada di dalam ASTD; (2) pasal-pasal dalam ASTD dan kelemahan pariwisata Indonesia; 3. kekurangsiapan Indonesia dalam pasar bebas.
2. Tantangan B: Meraih keuntungan untuk kepentingan nasional Indonesia (mengatasi kendala yang mungkin diatasi dengan memanfaatkan situasi): (1) memanfaatkan kelemahan umum yg ada di ASTD; (2) memanfaatkan pasal-pasal dalam ASTD; (3) memanfaatkan kelemahan negara lain.

4.3 Tantangan Sebenarnya

4.3.1 Tantangan dari Kondisi Umum ASTD dan Konstelasi Pariwisata ASEAN

Dalam Bab 2 telah dipaparkan secara deskriptif tentang apa dan bagaimana mekanisme ASTD itu. Sebuah mekanisme integrasi yang tak pernah lepas dari konstelasi industri pariwisata ASEAN yang disebutkan sebagai industri yang memiliki masa depan paling prospektif di ASEAN. Mekanisme yang juga tak pernah lepas dari

ambisi masing-masing negara untuk mewujudkan masa depan tersebut. Mekanisme yang selalu menuntut kelihaian strategi masing-masing negara untuk keluar sebagai pemenang dalam kompetisi yang terbentuk. Sementara dalam Bab 3 juga telah dijelaskan bahwa akar perumusan konsep ASTD bersumber dari kepentingan liberalisasi yang kuat di ASEAN.²⁵³ Maka, kondisi umum dan kondisi kontelasi pariwisata ASEAN yang dapat memunculkan tantangan bagi Indonesia, disarikan dari analisis yang telah disampaikan pada bab 2 dan bab 3. Kondisi dan tantangan yang akan dihadapi adalah sebagai berikut:

1. Dari sejarah pembentukannya, ASTD dibentuk atas dasar argumentasi dan ramalan bahwa pariwisata akan menjadi industri jasa paling prospektif di ASEAN. Namun prospek ini lebih didominasi oleh empat pemain utama dalam ASTD (ASEAN4 dalam industri pariwisata ASEAN). ASEAN 4 akan bersaing dengan tajam, sementara negara lainnya akan cenderung bermain pada posisi “aman,” yaitu mencari keuntungan dengan tidak terlalu kompetitif. Artinya pertama, model kerjasama dibangun di atas pondasi kompetisi. Kedua, kompetisi yang dibangun tersebut pun tidak seimbang, karena hanya mempertahankan dan memperuncing kompetisi di antara negara-negara yang telah kompetitif, sementara negara lain hanya memanfaatkan situasi. Dengan demikian, keberadaan ASTD hanya mampu mempertahankan status quo.

Tantangan A: Tak dipungkiri bahwa Indonesia dengan kekayaan alamnya yang menawan termasuk dalam negara pariwisata ASEAN 4. Tetapi Indonesia tidak boleh lupa bahwa di antara 3 negara ASEAN 4 lainnya, Indonesia memiliki indeks kompetisi pariwisata yang paling rendah.²⁵⁴ Bagi Indonesia, status quo tersebut akan tetap memposisikan pariwisata sebagai yang terendah di antara ASEAN 4 jika Indonesia tidak mampu melakukan perubahan. Perubahan (peningkatan) indeks kompetisi pariwisata membutuhkan transformasi kebijakan dan strategi pariwisata secara internal dan eksternal. Tentunya ini membutuhkan proses dan waktu yang tidak sebentar bagi Indonesia untuk fokus kepada kondisi pariwisata negaranya sendiri tanpa terlalu terpengaruh dengan aura persaingan. Akan tetapi, dengan iklim

²⁵³ Kepentingan liberalisasi di ASEAN, termasuk pariwisata, didominasi oleh negara Singapura sebagaimana tercantum dalam strategi dan kebijakan ekonomi regional pada umumnya, dan kebijakan pembangunan industri pariwisatanya dalam skala regional pada khususnya (Bab 3).

²⁵⁴ Lihat Bab 3 (Tabel 3.1).

yang dibentuk ASTD, Indonesia akan “dipaksa” mengikuti era kompetisi secara prematur. Sedangkan ketidakseimbangan pola kompetisi yang terbentuk akan semakin memberatkan Indonesia, karena fokus persaingan akan semakin intensif pada poros status quo yaitu ASEAN 4. Bila Indonesia tidak lihai pada situasi ini, maka Indonesia akan “terjebak” dalam pola permainan yang dibentuk negara-negara sekitarnya yang memang menginginkan kompetisi. Ini bisa jadi berbahaya karena negara-negara tersebut telah dapat mengukur kemampuan kompetisi pariwisata Indonesia yang lemah. Kondisi persaingan tidak hanya intensif pada ASEAN 4 tetapi bisa jadi sangat tajam dan perlu diwaspadai.

Tantangan B: Walaupun ASTD tak lebih dari sekedar pengukuhan status quo, bagi Indonesia status quo tersebut cukuplah untuk menegaskan posisi Indonesia sebagai 4 besar Negara pariwisata ASEAN. Artinya, walaupun masih lemah dibandingkan 3 negara ASEAN 4 lainnya, dibanding 6 negara di luar ASEAN 4, Indonesia masih memiliki peluang yang bisa diraih dengan strategi pariwisata yang baik dan tepat dengan tetap hati-hati. Memanfaatkan pola persaingan dengan status quo tersebut dengan seksama akan mensejajarkan posisi Indonesia dengan negara-negara lain yang dianggap maju pariwisatanya di ASEAN. Bagi wisatawan eksternal, keberadaan Indonesia dapat diperhitungkan. Indonesia perlu memanfaatkan posisinya untuk dapat memperoleh *image* pariwisata unggulan ASEAN, terutama bagi negara-negara di luar ASEAN, serta *privilege* terhadap 6 negara ASEAN lainnya. Indonesia harus bisa memanfaatkan kondisi ini.

2. Walaupun industri pariwisata bukan barang baru di ASEAN, tetapi legalitas pariwisata sebagai industri jasa di pasar bebas ASEAN, tidak terlalu lazim didengar. Liberalisasi jasa memang hal baru dalam mekanisme ASEAN, terlebih pariwisata. Tidak seperti liberalisasi perdagangan seperti pertanian. Walaupun AFTA dibentuk tahun 1992 dan AFAS tahun 1995, namun berbagai kesepakatan dan perundingan tentang AFTA lebih sering didengungkan dalam rangka membentuk Masyarakat Ekonomi ASEAN. Bagi AFAS, selain model perdagangan jasa yang abstrak sulit diatur mekanismenya, industri jasa tidak begitu populer di ASEAN. Hanya negara-negara seperti Singapura dan Malaysia yang mengembangkan industri jasa. Selebihnya, liberalisasi perdagangan barang seakan lebih mendapatkan tempat secara *de facto*. Negara-negara telah banyak melakukan perdagangan bebas barang secara

bilateral, walaupun struktur MEA yang baku belum terbentuk sekalipun. Menariknya, MEA yang disepakati pembentukannya tahun 2015 justru diawali dengan liberalisasi sektor jasa pariwisata yang masih baru tersebut dalam waktu relatif singkat sejak KTT Bangkok tahun 2007, yaitu tahun 2010.

Tantangan A: Melihat kenyataan tersebut, Indonesia menghadapi situasi yang tidak begitu mudah. Indonesia sebagai negara yang memiliki *track record* tidak begitu baik dalam perdagangan bebas barang, serta pengalaman pahit dalam menerima aliran modal asing dan investasi melalui proses liberalisasi harus membuka diri untuk proses liberalisasi baru di ASEAN yaitu industri jasa. Belum tuntas Indonesia menemukan strategi yang baik dalam liberalisasi barang, kini harus berhadapan dengan liberalisasi perdagangan versi lain –padahal Indonesia sendiri tidak terlalu berpengalaman dalam liberalisasi jasa. Tentunya, karena jasa bukan produk unggulan negeri ini. Walaupun pariwisata Indonesia cukup dipandang –meskipun tidak maksimal, tetapi pengelolaan wisata yang lebih ditekankan pada pemasaran jasa, akan lebih kompleks dari pengelolaan wisata biasa di Indonesia yang lebih bersifat bisnis infrastruktur. Untuk ini, jelas Indonesia masih harus banyak belajar. Di luar itu, Indonesia dihadapkan pada negara-negara yang telah berpengalaman dalam mengelola pariwisata sebagai industri jasa unggulan, sekaligus negara-negara yang memang menginginkan liberalisasi sebagai pondasi kerjasama antar-negara di ASEAN. Negara-negara tersebut adalah Singapura, Malaysia, dan Thailand (terutama Singapura dan Malaysia) –yaitu negara ASEAN 4 selain Indonesia. Ibaratnya, Indonesia adalah pemain baru yang memerlukan banyak inovasi dan renovasi dalam hal ini, dan harus bertanding dengan lawan-lawan yang sudah matang yang memiliki kecenderungan untuk menjatuhkan yang lemah. Indonesia harus menutupi dan memperbaiki banyak kelemahannya sebelum bertarung. Jika tidak, maka lawan dengan mudah dapat mengambil keuntungan dari ketidaksiapan Indonesia pada liberalisasi di sektor yang masih baru tersebut.

Tantangan B: Industri pariwisata adalah industri yang sangat prospektif di ASEAN, sementara Indonesia adalah negara dengan potensi industri pariwisata terbesar di ASEAN. Terlepas masalah pengelolaan yang masih menjadi pekerjaan rumah bagi Indonesia, potensi itu tak dapat dinafikan. Ke depan, industri pariwisata ini diharapkan mampu menjadi tulang punggung perekonomian Indonesia. Sejak

- lama, para ekonom dan pemerhati pariwisata mengupayakan hal ini, namun langkah serius pemerintah pun masih banyak terkendala. Pembangunan pariwisata Indonesia pun berjalan tanpa *starting point* yang jelas dan progress yang inovatif, sementara di kawasan, negara-negara tetangga mulai berlomba-lomba untuk maju. Ide integrasi/liberalisasi pariwisata sebagai “barang baru” yang dibawa dalam mekanisme ASEAN dapat menjadi momentum yang tegas bagi Indonesia untuk memulai perubahan. Posisi Indonesia yang relatif sulit dalam ASTD mampu memaksa Indonesia untuk meningkatkan industri pariwisatanya. Iklim kompetisi membuat Indonesia terpaksa memperbaiki diri jika tak mau terlindas oleh keadaan.
3. Mekanisme ASTD mengacu pada ATA 2002 yang masih memiliki banyak keterbatasan cakupan peraturan. Terbukti dari pasal terakhir yang menyebutkan bahwa peraturan yang belum diatur dalam ATA akan diputuskan lebih lanjut. Selain itu, mekanisme ASTD dalam ATA hanya terbatas pada ide liberalisasi yang diterapkan pada sektor-sektor terkait yang mendukung pariwisata, seperti penerbangan, visa, dan lain-lain. Hal-hal yang menyangkut masalah detail tidak diatur dalam ATA tetapi diatur tiap sektor dengan terpisah. Untuk menindaklanjuti detail mekanisme dibuatlah *roadmap* integrasi pariwisata secara terpisah. Sebenarnya ATA masih kurang sempurna dan komprehensif bagi pengaturan ASTD, tetapi berlaku layaknya Undang-Undang Dasar pariwisata ASEAN. Pasal-pasal nya bersifat normatif –seolah : tidak ada sanksi, parameter, dan standar pengelolaan terpadu –semuanya diserahkan pada masing-masing negara. Maka, walaupun ATA disepakati sebagai mekanisme ASTD, teknis lapangnya seolah menjadi hak prerogatif masing-masing negara.
- Tantangan A:** Secara obyektif, mekanisme ini dapat dinilai masih banyak mengandung ketidakjelasan, karena syarat-syarat teknisnya masih banyak yang belum dipenuhi dan belum dapat diakomodasi. Bagaimana mungkin membentuk integrasi yang utuh, bila standar teknisnya saja diserahkan kembali kepada masing-masing negara. Sebuah ide yang kedengarannya tidak begitu adil, terkecuali bagi negara-negara ASEAN yang mungkin menganut paham liberalisasi di tengah-tengah negara lain yang bermasalah dengan liberalisasi. Sebagai negara yang bermasalah dengan liberalisasi, Indonesia tentu sangat perlu mempertanyakan gagasan ini. Kalaupun Indonesia terlanjur ikut arus, maka Indonesia sangat perlu berhati-hati

terhadap berbagai kemungkinan yang akan terjadi dan mampu merugikan Indonesia. Pertama, Indonesia perlu mewaspadai negara-negara ASEAN 4. Masing-masing negara menciptakan sendiri mekanismenya, sementara benturan mekanisme dan kepentingan tidak dipagari dengan sanksi dan kekuatan hukum tegas yang berlaku secara regional. Bila Indonesia tidak waspada, Indonesia dapat menjadi pasar yang empuk bagi produk wisata negara lain, ataupun industri biro dan jasa transportasi. Ada beberapa negara yang secara khusus perlu disorot, yaitu: (1) Singapura, yang dengan bebas akan melegalkan berbagai bentuk kebijakan liberalisasinya terhadap negara lain –terlebih Indonesia sebagai jirannya, karena gagasan ASTD yang tertuang di dalam ATA sangat mendukung kebijakan pariwisata regional Singapura yang liberal, dan Singapura memiliki kecenderungan memanfaatkan Indonesia. Konsep ASTD justru akan semakin melegalkan kebijakan Singapura ini; (2) Malaysia yang selalu terlibat konflik kebudayaan dan pariwisata dengan Indonesia adalah negara yang sangat perlu diwaspadai setiap gerak-geriknya, supaya jangan sampai memanfaatkan ruang kosong dalam ASTD untuk merugikan Indonesia.

Tantangan B:

Sama halnya dengan negara lain, kelemahan ATA sebagai pengaturan mekanisme ASTD tersebut pun turut memberikan ruang-ruang kosong bagi Indonesia, bila negara ini lihai memanfaatkannya sebaik mungkin. ASTD yang masih dipenuhi keraguan dibuktikan dengan pengakuan mekanisme bilateral lebih daripada mekanisme regional. Artinya, baik Indonesia maupun negara-negara lain sebenarnya masih berpeluang untuk membuat aturan mainnya sendiri. Inilah ruang kosong yang harus dapat dimanfaatkan Indonesia. Walau Indonesia dibenturkan pada wacana liberalisasi yang secara normatif dituangkan dalam ASTD, namun secara teknis, Indonesia masih memiliki kewenangan terhadap mekanismenya sendiri. Untuk masalah pariwisata, seharusnya Indonesia yang paling tahu, akan dibawa ke mana arah pengembangan industrinya dan seperti apa pola permainan yang harus dimainkan dalam konteks kompetisi regional ini.

4. Sejak awal, pembentukan kerjasama pariwisata regional ASEAN berjalan sangat lambat. Hingga saat ASTD tinggal selangkah lagi untuk diimplementasikan tidak nampak komitmen yang begitu serius dari negara-negara anggota ASEAN. Pariwisata tidak terlalu dijadikan prioritas pembahasan agenda integrasi ekonomi

ASEAN. Negara-negara yang ada seolah tidak berminat walaupun telah ada hitam di atas putih, dan jangka waktunya kian sempit. Hanya beberapa negara saja yang tampak antusias seperti Malaysia, Singapura, dan Thailand. Indonesia sendiri berada pada posisi antara “menjaga wibawa” sebagai salah satu deklarator ASEAN, dengan “menjaga diri” dari berbagai kemungkinan ketidaksiapan. Jalan yang diambil Indonesia hingga saat ini adalah menampakkan diri selayaknya negara yang sangat gembira menyambut kedatangan pasar terbuka pariwisata.

Tantangan A:

Bagi Indonesia, lemahnya komitmen negara-negara dalam ASTD ini seharusnya mengisyaratkan lemahnya mekanisme yang dapat mengatur kebebasan perdagangan jasa pariwisata ASEAN secara adil. Dapat dikatakan, komitmen yang dibentuk bukanlah atas kepentingan bersama, tetapi komitmen negara-negara tertentu yang memiliki kepentingan lebih besar daripada negara yang lain. Lebih parah lagi, Indonesia secara naif terlalu menyambut gembira komitmen kerjasama ini dengan dasar yang kurang jelas dapat memberikan keuntungan yang signifikan bagi Indonesia. Tantangannya adalah Indonesia harus dapat meletakkan situasi ini sebagai sinyal atau rambu-rambu dalam memposisikan diri, sejauh mana keterlibatan Indonesia di dalam ASTD dan seberapa besar intensitas permainan negara-negara ASEAN dalam ASTD, sehingga Indonesia dapat menentukan strategi yang tepat. Ini membutuhkan pertimbangan yang matang dan kemampuan membaca situasi, karena negara-negara yang berkomitmen dalam poros utama akan membentuk pola persaingan yang tajam, sementara Indonesia belum jelas ada di poros yang mana.

Tantangan B:

Terlepas dari berbagai kelemahannya, sesungguhnya Indonesia adalah negara poros utama dalam industri pariwisata ASEAN (ASEAN 4). Sebagai negara yang termasuk berkepentingan, Indonesia harusnya mampu mengambil peluang, atau paling tidak menciptakan peluang. Salah satu contohnya adalah dalam menarik pasar intra-ASEAN, Indonesia tidak harus terpaku untuk memperoleh pasar dari negara tetangga yang dekat, tetapi dapat memanfaatkan strategi promosi justru ke negara-negara yang berkomitmen rendah terhadap ASTD. Ini berarti Indonesia mengambil peluang yang tidak diambil negara-negara tersebut. Selain itu, Indonesia membangun kekuatan

kerjasama baru yang inovatif, menyeimbangkan ketajaman kompetisi pada poros utama, sekaligus memperluas arena kerjasama.

5. Wisatawan intra-ASEAN yang lebih banyak daripada wisatawan ekstra-ASEAN, ditambah dengan ambiguitas visi ASTD²⁵⁵ menimbulkan kebingungan dalam menentukan strategi pemasaran pariwisata masing-masing negara. Pertama, apakah ASTD ditujukan untuk menarik wisatawan ekstra-ASEAN dengan memasarkan pariwisata ASEAN secara terpadu, atau sekedar membentuk pola kompetisi berdasarkan pasar bebas di antara pariwisata negara-negara ASEAN. Kedua, mendorong perdagangan atau membatasi perdagangan pada saat yang bersamaan.²⁵⁶ Ketiga, bagaimana perbedaan peraturan bagi wisatawan ekstra-ASEAN dan intra-ASEAN akan diterapkan.

Tantangan A: Kondisi ini semakin menegaskan bahwa mekanisme ASTD memuat nilai-nilai integrasi yang semu. Pertama, Indonesia harus meyakini bahwa integrasi dalam ASTD memacu kompetisi, sehingga secara internal, Indonesia harus waspada terhadap negara-negara yang memiliki target peningkatan industri pariwisata intra-ASEAN. Kedua, Indonesia harus menghentikan peluang negara-negara berkepentingan untuk menjadikan Indonesia sebagai pasar yang empuk bagi promosi wisata mereka. Sebaliknya, Indonesia harus semakin gencar bergerilya untuk menjadikan negara lain sebagai promosi wisata Indonesia, dan menyetop keluarnya wisatawan Indonesia ke negara lain. Pasalnya, Indonesia adalah negara pengeksport wisatawan terbesar ke negara-negara jiran di ASEAN.²⁵⁷

Tantangan B: Selain waspada terhadap kompetisi intra-ASEAN, Indonesia harus dapat mencuri peluang sebagai berikut: (1) mulai mempertimbangkan promosi pariwisata intra-ASEAN. Selama ini, promo intra-ASEAN sangat lemah. Ini waktunya bagi Indonesia untuk menyadari bahwa pasar pariwisata intra-ASEAN ternyata sangat prospektif dan perlu dijadikan sebagai fokus dan target pengembangan pariwisata Indonesia di level regional. Kompetisi yang terbentuk harus dijadikan sebagai sarana peningkatan diri dan media promosi regional yang lebih baik; (2) meningkatkan minat wisatawan ekstra-ASEAN ke Indonesia melalui promosi tunggal.

²⁵⁵ Lihat Bab 2 hal.35.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Jones Sirait, *Op.Cit.*

6. ASTD merupakan agenda yang masih kontroversial dan tidak jelas. Pertama masalah liberalisasi jasa yang bersifat abstrak, sehingga parameter kesuksesannya sulit diukur. Kedua, hanya sebagian kecil negara ASEAN yang memiliki prioritas di bidang perdagangan jasa –terlebih pariwisata. Karenanya, mencapai integrasi dengan model ASTD kurang *feasible*. Buktinya adalah komitmen yang lemah meski sudah menjalani proses selama kurang lebih 20 tahun. Ketiga, keraguan yang menyelimuti keberhasilan ASTD ini tak lepas dari berbagai kritik yang dituai oleh mekanisme liberalisasi yang dijalankan, antara lain: ketergantungan pariwisata yang tinggi dengan modal asing; kemudahan untuk “menjual negara lain” dengan klaim kemanunggalan ASEAN; peranan pemerintah dalam pengelolaan pariwisata masing-masing negara sangat besar dan institusi ASEAN tidak terlalu berpengaruh untuk mengatur kebijakan pemerintah tiap negara di bidang pariwisata; serta berbagai kritik lain yang menjadi kendala ASTD.²⁵⁸

Tantangan A: kontroversi dan ketidakjelasan ASTD ini sangat mungkin dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Melemahkan komitmen dan nyali negara-negara lainnya dalam forum ASTD, akan menjadikan negara-negara berkepentingan menjadi “*single player*” yang dapat mengendalikan arena kompetisi dengan mudah. Dengan demikian, akan ada negara-negara yang secara khusus perlu diwaspadai Indonesia, yaitu negara berkepentingan tersebut. Dari analisis pariwisata masing-masing negara, negara-negara tersebut adalah ASEAN 4, khususnya Singapura dan Malaysia.²⁵⁹ Seperti telah banyak dibahas, negara tersebut memiliki kepentingan tersendiri terhadap Indonesia sebagai negara tetangganya. Bila mereka sukses menjadi “*single player*,” maka akan makin leluasa menjalankan misinya. Masalah kritikan terhadap ASTD dan agenda liberalisasinya tentu menjadi fokus tersendiri bagi Indonesia. Indonesia yang lemah di dalam liberalisasi dan memiliki alergi terhadap modal asing harus berhadapan dengan negara berkepentingan yang sangat mendukung liberalisasi dan menjunjung modal asing.

Tantangan B: Indonesia juga harus menjadi salah satu pemain inti atau “*single player*” dalam ASTD bila ingin mengendalikan situasi dan mengambil keuntungan. Opsi kedua adalah Indonesia dapat memilih bermain aman dengan tidak terlalu mengambil posisi di dalam ASTD, tetapi ini justru agak riskan karena selain

²⁵⁸ Lihat Bab 2, hal.40-43

²⁵⁹ Lihat Bab 3.

Indonesia termasuk di dalam ASEAN 4, Indonesia juga harus menghadapi tekanan yang akan diberikan oleh negara berkepentingan. Dimensi potensi Indonesia sangat besar jika dibandingkan dengan negara ASEAN yang lain, tetapi kendala dalam pengelolaan pariwisatanya juga sangat besar jika dibanding negara lain. Kendala-kendala umum yang berkaitan dengan tantangan ini misalnya: minimnya perlindungan produk wisata dan budaya lokal; hubungan yang kurang baik dengan negara jiran; lemahnya fasilitas penunjang pariwisata; dll.²⁶⁰ Dalam hal ini, Indonesia tidak harus selalu bermain aman, melainkan bermain pintar. Walaupun banyak kelemahan, tetapi posisi sebagai pemain inti juga dapat membuat Indonesia leluasa, karena modal potensi sudah dimiliki asal harus tetap berhati-hati.

7. Target pelaksanaan yang terlalu singkat. Sejak dimulainya kerjasama pariwisata ASEAN tahun 1988 hingga terbentuknya ATA tahun 2002, dibutuhkan waktu 14 tahun. Sejak diratifikasinya ATA tahun 2002 hingga disahkannya percepatan MEA 2015 pada tahun 2007 butuh waktu 5 tahun. Dari tahun 2007 hingga pertemuan M-ATM di Bangkok 2008, yang menegaskan keikutsertaan pariwisata dalam liberalisasi jasa tahun 2010, membutuhkan waktu 1 tahun. Total waktu perintisan, perumusan hingga persiapan konsep ASTD secara keseluruhan membutuhkan waktu 20 tahun. Sedangkan dari persiapan akhirnya tahun 2008 hingga pembukaan resmi ASTD pada tahun 2010 membutuhkan waktu hanya 2 tahun. 1:10, waktu persiapan yang jauh tidak imbang dibanding sulit dan jauhnya waktu perumusan gagasan ini. Diiringi komitmen yang tidak begitu mantap dan banyak kendala internal yang belum teratasi, MEA 2015 telah memaksa negara-negara ASEAN melakukan liberalisasi jasa pariwisata dengan secepat kilat. Ini semakin melemahkan komitmen negara-negara, sehingga ASTD seperti hanya koalisi semu belaka.

Tantangan A: Jelas ini masalah bagi Indonesia yang memiliki lebih dari 10 kendala krusial yang mungkin butuh waktu lebih dari 10 tahun untuk mengatasi itu semua. Jelas ini adalah keuntungan bagi negara-negara yang sudah siap lahir batin dengan liberalisasi jasa pariwisata. Mereka tak perlu menunggu sampai Indonesia dan negara-negara lain serupa Indonesia siap dulu. Sebaliknya, ketidaksiapan ini justru makanan empuk bagi negara-negara mapan yang “menghalalkan segala cara” untuk menjadi “pemenang.” Satu problem lagi bagi Indonesia adalah kenaifannya untuk

²⁶⁰ 12 kelemahan pariwisata Indonesia seperti dijelaskan pada hal.99-112.

turut meratifikasi dan merasa diri akan memperoleh keuntungan besar dari ASTD. Sekali lagi, Indonesia harus bersaing dengan negara yang sudah siap di tengah-tengah berbagai kendala yang dihadapinya. Indonesia harus mampu memperbaiki kekurangannya dalam waktu 2 tahun atau memproteksi titik kelemahannya dari kemungkinan persaingan yang tidak sehat. Pilihan yang dilematis dalam pasar bebas yang terlalu singkat.

Tantangan B: Sulit untuk mendefinisikan celah peluang yang akan memberikan keuntungan bagi Indonesia dalam kondisi seperti ini, bahkan hampir mustahil. Satu-satunya kemungkinan adalah waktu yang singkat ini dapat digunakan sebagai pemacu yang efektif bagi Indonesia untuk berbenah diri pada hal-hal yang signifikan dan mengagendakan strategi dengan lebih baik untuk hal-hal yang masih memerlukan proses panjang dalam perbaikannya. Singkatnya waktu terkadang dapat menjadikan kinerja semakin baik karena terdesak. Sebaliknya, jika desakan ini tidak diimbangi dengan dorongan internal yang berarti untuk memperbaiki diri, justru dapat semakin menghancurkan. Maka, Indonesia perlu berhati-hati.

8. ASTD yang rendah komitmen, dibangun di atas pondasi integrasi ASEAN yang tak kokoh. Sehingga, integrasi ASTD menjadi rapuh. Seperti halnya dijelaskan pada bab 3 bahwa integrasi ekonomi ASEAN layaknya koalisi semu tanpa ikatan yang kuat, karena tidak ada penjamin dan pendikte *political will* masing-masing negara.²⁶¹ Karenanya, sedikit mustahil mengharapkan mekanisme integrasi yang baik dalam ASTD jika institusi ASEAN sendiri tidak memiliki mekanisme integrasi yang kuat dan mengikat. Pola-pola seperti ini hanya akan menimbulkan permainan kepentingan atas dasar prinsip *relative gain*, bukan *mutual gain* sebagaimana seharusnya sebuah integrasi dijalankan di bawah keterikatan institusi regional.

Tantangan A: Tantangan bagi Indonesia cukup jelas, bahwa kondisi ini cukup berbahaya dan sangat riskan bila diikuti dengan gegabah. Lemahnya institusi ASEAN sebagai penjamin integrasi seharusnya sudah mensyaratkan gambaran implementasi ASTD. Indonesia juga harus berpegang pada prinsip *relative gain*. Meyakini bahwa akan selalu ada negara yang mencari keuntungan terhadap Indonesia, terlebih

²⁶¹ Lihat Bab 3, hal.49-52, ASEAN tidak memiliki negara hegemon dan tidak terbentuk dari fundamen kekuatan negara hegemon. Maka menurut analisa realis, ASEAN memiliki kelemahan yang sangat mendasar pada model integrasinya. Regionalisme ASEAN terbentuk karena permasalahan kolektif dan membutuhkan kerjasama yang bersifat kontekstual, bukan ikatan visi integrasi yang terbangun dari awal.

Indonesia kaya potensi dan kaya kendala. Indonesia harus memiliki hukum sendiri tanpa bisa mengandalkan ASEAN sebagai institusi legal formal yang *binded*. Ini untuk berjaga-jaga bila ada kepentingan negara lain yang melanggar kedaulatan dan membahayakan kepentingan Indonesia, sedangkan institusi ASEAN tidak berdaya menyelesaikan persoalan yang terjadi.

Tantangan B: Kondisi ini berlaku bagi semua negara anggota ASEAN. Kelemahan institusi ini memunculkan peluang yang sama bagi setiap negara untuk bermain kepentingan dengan lebih bebas, asalkan lihai dan tahu memberdayakan lemahnya mekanisme kontrol dan ikatan hukum yang ada. Ukuran keadilan dan ketidakadilan dapat diciptakan sendiri, tergantung kekuatan dan kemampuan negara untuk membangun hubungan bilateral atau multilateral dalam ASEAN dengan caranya sendiri. Indonesia pun mau tidak mau berada dalam hubungan antar-negara yang realis dan pragmatis. Untuk meraih keuntungan, Indonesia pun memiliki peluang yang sama dengan negara lain. Dalam strateginya, Indonesia harus memperhatikan kapabilitas negara dan siapa lawan mainnya. Indonesia harus dapat memilih lawan main yang sekiranya memiliki kapabilitas lebih rendah atau seimbang, untuk bisa menang. Misalnya menjalin kerjasama dengan negara di luar ASEAN 4. Di sisi lain, Indonesia harus menjaga diri dan bermain waspada terhadap negara ASEAN 4. Pada beberapa ruang Indonesia masih perlu protektif, contoh: sektor investasi dan jasa transportasi, tetapi Indonesia juga harus mampu mendapatkan pasar di ASEAN 4.

4.3.2 Tantangan dari Mekanisme ASTD (Pasal-pasal dalam ATA 2002)

Dalam Bab 2 telah sempat dijelaskan beberapa pasal yang menarik dicermati secara spesifik karena memiliki potensi kontroversi dan “berbahaya,” karena banyak celah-celah yang dapat mendukung kepentingan suatu negara –terutama negara yang berazaskan liberalisasi, sekaligus melemahkan negara lain. Artinya, tidak semua kepentingan negara anggota dapat terlindungi dan terakomodasi dengan baik. Khusus Indonesia, untuk mengidentifikasi potensi tantangan dari pasal-pasal ini, maka beberapa poin dari tiap pasal akan dikompilasikan dengan kendala dan potensi Indonesia yang telah dipaparkan sebelumnya.

Pasal I

Pasal I merupakan dasar dari mekanisme liberalisasi. Kata kuncinya adalah efisiensi, kompetensi, serta penghapusan hambatan jasa perjalanan dan pariwisata. Sayangnya,

dalam pasal ini tidak dicantumkan ukuran dan patokan serta kewajiban yang menjamin bagaimana dan seperti apa liberalisasi tersebut harus dilakukan.²⁶²

(1) kerjasama fasilitasi perjalanan wisata menuju dan di dalam kawasan ASEAN; (2) meningkatkan efisiensi dan tingkat kompetisi antar anggota ASEAN; (3) secara substansial mereduksi hambatan perdagangan pariwisata dan jasa perjalanan antar negara anggota ASEAN; (4) maksimalisasi daya tarik wisata kawasan dengan membangun jaringan pariwisata yang terintegrasi; (5) mengembangkan dan mempromosikan ASTD yang berstandar internasional; (6) memberikan *mutual assistance* dalam pengembangan sumber daya manusia, infrastruktur, dan fasilitas jasa pariwisata ASEAN; (7) menciptakan iklim pariwisata yang kondusif bagi perjalanan dan investasi wisata.

Dilihat dari isinya, pasal ini masih sangat normatif. Hanya saja, yang sangat jelas termuat di dalamnya adalah penegasan bahwa ASTD memiliki jangkauan liberalisasi pada sektor-sektor tertentu yang mendukung pariwisata ASEAN.

- **Kondisi Indonesia**

Sekali lagi, Indonesia memiliki *track record* buruk dalam sejarah liberalisasinya. Ini berakar dari ketidakmampuan Indonesia mengartikan pasal-pasal liberalisasi yang adakalanya selalu bersifat normatif dan tidak tegas, sehingga mudah sekali dibelokkan oleh asing.²⁶³ Dari ayat (1) hingga ayat (7) adalah landasan arah integrasi secara normatif. Di satu sisi kerjasama, di sisi lain pasar bebas (persaingan) –lihat ayat (2) dan (3). Industri pariwisata Indonesia masih membutuhkan banyak perbaikan sebelum dipasarkan secara bebas, namun perbaikan industri pariwisata Indonesia pun mengalami kendala berupa ketidakjelasan strategi, mekanisme, dan kebijakan pemerintahnya. Sementara itu, pasal I dengan ketujuh butirnya yang normatif ini juga menghadapkan Indonesia pada mekanisme integrasi pariwisata yang tidak jelas arah dan batasannya. Dengan kata lain, pasal pertama yang merupakan landasan terpenting ini ternyata masih harus didefinisikan kembali oleh Indonesia. Indonesia masih harus menemukan mekanismenya sendiri yang pas untuk menterjemahkan isi pasal yang normatif ini ke dalam mekanisme yang lebih praktis. Kesimpulannya, Indonesia yang sedang mengalami ketidakjelasan pengembangan industri pariwisatanya terpaksa berhadapan dengan ketidakjelasan mekanisme ASTD.

- **Tantangan:**

Pasal I bersifat umum, sehingga tantangannya pun bersifat umum, dan secara umum sulit bagi Indonesia untuk menempatkan diri dengan efektif dalam arena pasar bebas

²⁶² Lihat Bab 2 (Pasal I ATA 2002).

²⁶³ Wawan Tunggal Alam, *di Bawah Cengkeraman Asing: Membongkar Akar Persoalannya dan Tawaran Revolusi untuk Menjadi Tuan di Negeri Sendiri*, (Jakarta: Ufuk Press, 2009), hal.21.

—sebuah arena yang tidak pernah dikuasai Indonesia. Justru Indonesia harus lebih banyak waspada terhadap tantangan eksternal dari mekanisme liberalisasi ini yang secara umum dapat mengancam kepentingan nasional (**Tantangan A**). Indonesia perlu banyak belajar dari banyak pengalaman untuk melindungi diri sendiri.

Pasal II

Pasal ini mengatur tentang satu mekanisme baru yang harus diberlakukan bagi seluruh negara anggota dan wisatawan ekstra-ASEAN, yaitu pembentukan visa tunggal dan *smart card*. Pasalnya, ukuran kesiapan negara-negara belum dapat dipastikan; bentuk *smart card* atau visa tunggal ini pun masih belum jelas.²⁶⁴

(1) menggunakan mekanisme bebas visa bagi wisatawan intra-ASEAN berdasarkan perjanjian bebas visa bilateral (hanya bagi negara yang telah siap); (2) harmonisasi prosedur visa tunggal bagi wisatawan internasional (ekstra-ASEAN); (3) menghapuskan hambatan dan pajak perjalanan bagi wisatawan intra-ASEAN untuk berwisata ke negara lain; (4) memberdayakan penggunaan *smart cards* bagi *businessman* dan *frequent travelers* bila memungkinkan untuk perjalanan lintas batas berdasarkan perjanjian bilateral (bagi negara yang telah siap); (5) penggunaan simbol-simbol dan bahasa universal; (6) mempermudah pemrosesan dokumen perjalanan dan secara progresif mereduksi hambatan perjalanan.

• Kondisi Indonesia

(1) Visa pariwisata turut menyumbang total devisa terbesar yang diterima Indonesia;²⁶⁵ (2) Biro perjalanan di Indonesia bukan *destination management corporation* yang baik, terlebih bagi wisatawan asing. Sehingga banyak wisatawan asing di Indonesia dilayani dan di-*manage* oleh biro asing;²⁶⁶ (3) Indonesia banyak memiliki obyek wisata alam terbuka yang tidak bertarif, seperti pegunungan, lautan, dan festival adat. Maka kedudukan visa bagi Indonesia sangat penting karena langsung masuk ke kas negara dan dapat diukur—berbeda dengan pendapatan wisata yang langsung terdistribusi ke masyarakat—khususnya bagi banyak obyek yang tidak ada retribusinya (bahkan di tempat semacam ini jarang dijumpai *hotel/resort* bagi pelayanan wisata)—biasanya destinasi untuk wisatawan *backpacker*;²⁶⁷ (4) Indonesia

²⁶⁴ Lihat Bab 2 (Pasal II ATA 2002)

²⁶⁵ Data-data lepas diakses dari <http://www.wisatanet.com>, 31 Mei 2009, p.k.12.17,

²⁶⁶ Sudah banyak biro perjalanan Singapura membawa wisatawan asing ke Indonesia dengan *total return* kepada Singapura, sementara Indonesia hanya menikmati pendapatan dari visa dan *hotel/resort*, lihat *Ibid*. Lihat juga kendala pariwisata Indonesia, hal.99-112.

²⁶⁷ Di Indonesia, banyak sekali obyek wisata seperti ini dikarenakan belum terdata dan terdaftar sebagai obyek wisata di dinas pariwisata daerah setempat dan pemerintah pusat (karena terlalu banyaknya obyek), karena medan yang tidak memungkinkan, atau karena pengelolaan pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang kurang baik dan kurang koordinasi. Untuk tempat-tempat seperti ini, wisatawan dapat melenggang bebas.

lebih banyak menerima wisatawan ekstra-ASEAN daripada wisatawan intra-ASEAN.²⁶⁸ (5) Proses pengurusan dokumen perjalanan dan perizinan di Indonesia terhambat di birokrasi yang berkepanjangan dan korup.²⁶⁹ (6) Dua negara tetangga, Singapura dan Malaysia, telah memiliki mekanisme bebas visa melalui paspor perjalanannya masing-masing dan ditetapkan melalui perjanjian bilateral, tidak melalui mekanisme ASEAN.²⁷⁰

• **Tantangan A:**

Ini merupakan tantangan bagi Indonesia untuk menghadapi kendala-kendala yang dimunculkan dari pasal ini yang berpotensi melemahkan Indonesia, sekaligus membentengi diri dari kemungkinan pihak asing yang dapat memanfaatkan pasal ini untuk kepentingannya, namun dapat merugikan Indonesia. Dalam hal ini, Indonesia akan menghadapi beberapa persoalan: (1) pemberlakuan sistem visa bebas bagi negara intra-ASEAN dan visa tunggal bagi negara ekstra-ASEAN secara keseluruhan bisa membawa kerugian yang berlipat-lipat bagi Indonesia, mengingat visa termasuk menyumbang total pendapatan pariwisata yang besar dan pengelolaan pelayanan wisata dalam negeri masih berantakan. Indonesia harus berani untuk tidak sepenuhnya melakukan mekanisme ini; (2) mengingat wisatawan ekstra-ASEAN lebih banyak daripada wisatawan intra-ASEAN, maka mekanisme visa bebas ini tidak akan berlaku signifikan terhadap wisatawan intra-ASEAN.²⁷¹ Sementara bagi wisatawan ekstra-ASEAN seperti Eropa, Amerika, Australia, dan Asia Timur, tidak mungkin diberlakukan visa tunggal;²⁷² (3) Pemasaran destinasi wisata Indonesia oleh negara lain menjadi lebih mudah dan seakan-akan legal. Wisatawan Indonesia boleh jadi akan meningkat, tetapi juga dengan repatriasi yang tinggi; (4) konflik klaim produk budaya sebagai produk dan destinasi wisata seperti yang dialami Indonesia-Malaysia²⁷³ akan semakin sulit diselesaikan, justru peluang konflik semacam ini akan

²⁶⁸ Lihat Bab 2, hal.19.

²⁶⁹ Lihat kendala pariwisata Indonesia, hal.106

²⁷⁰ Lihat Bab 3 (kebijakan pariwisata Singapura dan Malaysia).

²⁷¹ Wisatawan intra-ASEAN terbanyak berasal dari negara Malaysia, Singapura, dan Indonesia. Indonesia merupakan eksportir wisatawan terbesar di ASEAN dibanding dua negara lainnya. Justru ini akan semakin membuat wisatawan domestik melakukan perjalanan ke luar negeri, bukan sebaliknya.

²⁷² Selain wisatawan ekstra-ASEAN lebih banyak datang ke Indonesia secara langsung, pengelolaan visa tunggal tersebut belum jelas. Kalaupun semakin banyak wisatawan masuk ke Indonesia, Indonesia tidak akan terlalu menikmati devisanya.

²⁷³ Lihat kendala pariwisata Indonesia, hal.99-112

semakin terbuka.²⁷⁴ (5) Indonesia harus semakin waspada terhadap Malaysia dan Singapura

• **Tantangan B:**

Bagaimanapun kondisinya, Indonesia harus tetap dapat mengambil peluang walau sekecil apapun. Ada beberapa hal yang bisa dilakukan Indonesia untuk memanfaatkan pasal ini: (1) Indonesia telah banyak belajar dari negara tetangganya. Dengan visa bebas, tentu Indonesia juga bisa melakukan mobilisasi dengan leluasa ke negara mana pun. Jika Singapura bisa menjual destinasi Indonesia, Indonesia pun bisa melakukan hal sebaliknya karena ini tidak melanggar konstitusi yang ditetapkan ASEAN (tidak ada Undang-Undang yang mengatur tentang ini). Indonesia bisa menjadikan negara-negara potensial lain sebagai target untuk dipasarkan secara bebas seperti Vietnam, Myanmar, Kamboja, dll. Atau, Indonesia bisa menempuh kesepakatan kerjasama bilateral tanpa melalui mekanisme ASEAN –karena dalam hal ini ASEAN hanya mengatur masalah visa; (2) Untuk menerapkan mekanisme visa ini, Indonesia tidak bisa pukul rata, harus ada kesepakatan secara bilateral. Mekanisme ATA kedudukannya masih lemah dibandingkan mekanisme bilateral, sehingga Indonesia masih ada kesempatan untuk sedikit melakukan proteksi. Visa bebas sedikit banyak akan menguntungkan, namun dengan batasan-batasan yang ketat. Pun, tidak ada sanksi mengikat yang akan dijatuhkan; (3) diharapkan bahwa semakin banyak wisatawan datang ke Indonesia karena kemudahan ini. Ini adalah momentum bagi Indonesia untuk semakin memperbaiki diri, menampilkan klaim keaslian budaya dan destinasinya, dan secara tidak langsung melakukan promosi secara pasif.

Pasal III

Liberalisasi transportasi yang merupakan satu agenda tersendiri dalam AFAS ternyata memiliki ruang dalam ATA, karena liberalisasi transportasi dilihat dapat mendukung liberalisasi pariwisata.²⁷⁵

(1) bekerjasama dan mempromosikan aksesibilitas udara secara internal dan eksternal melalui liberalisasi jasa transportasi udara; (2) meningkatkan efisiensi manajemen bandar udara dan jasa yang berhubungan; (3) menyusun kebijakan transportasi air dan pelayaran melalui penyediaan infrastruktur; (4) kerjasama keamanan dan efisiensi

²⁷⁴ Masing-masing negara menjadi bebas melakukan klaim terhadap negara lain –baik produk wisata atau destinasi wisatanya sebagai satu ASEAN. Mekanisme visa bebas dan visa tunggal ini melegalkan kebebasan mobilitas antar negara dalam bentuk apapun.

²⁷⁵ Lihat Bab 2 (Pasal III ATA 2002).

transportasi darat dan asuransi perjalanan; (5) kerjasama dan kesepakatan komersial antar maskapai di ASEAN

Walaupun transportasi air dan darat juga disinggung, tetapi pasal 3 ini lebih banyak membicarakan tentang liberalisasi transportasi udara (maskapai pesawat terbang).

- **Kondisi Indonesia**

Transportasi merupakan salah satu masalah internal Indonesia yang tak kunjung selesai. Ini juga merupakan kendala pariwisata Indonesia yang cukup krusial. Kondisi Indonesia yang kepulauan, dan banyaknya obyek wisata yang terpencar –beberapa di tempat yang jauh dari ibukota dan sulit dijangkau, membutuhkan fasilitas dan pelayanan transportasi yang memadai dan nyaman, khususnya pesawat terbang dan kapal laut yang menghubungkan antar-pulau. Sayangnya, perusahaan penyedia jasa “jantung” transportasi Indonesia ini banyak dikuasai asing. Kapal-kapal pesiar yang ada milik Singapura dan Australia, sementara kapal PELNI (Pelayaran Nasional Indonesia) jumlahnya terbatas dan kondisinya sudah layak dibesituakan.²⁷⁶ Sedangkan di jasa penerbangan, banyaknya maskapai asing yang menguasai rute penerbangan antar-wilayah di Indonesia telah melanggar Undang-Undang.²⁷⁷ Perusahaan penerbangan dengan kandungan modal asing hanya boleh beroperasi dalam kegiatan angkutan niaga tidak di Indonesia.²⁷⁸ Perjanjian pengangkutan penumpang dengan maskapai asing seharusnya hanya dilakukan lintas negara (secara internasional), bukan secara domestik (di dalam negeri).²⁷⁹ Di Indonesia, maskapai asing –yang seharusnya dilarang justru lebih berjaya daripada maskapai lokal.²⁸⁰ Maskapai negara lain tersebut masuk sebagai perusahaan swasta yang utuh, bukan melalui mekanisme investasi atau pembelian saham. Ironisnya lagi, Indonesia harus mengakui buruknya

²⁷⁶ Wawan Tunggal Alam, *Op.Cit.*, hal.115-117

²⁷⁷ Pasal 39 UU No.15 Tahun 1992, “Perusahaan angkutan udara asing dilarang melakukan angkutan udara niaga di dalam negeri.”

²⁷⁸ Wawan Tunggal Alam, *Op.Cit.*, hal.124-125.

²⁷⁹ Indonesia adalah negara dengan bandara internasional terbanyak di ASEAN, (lihat Wawan Tunggal Alam, *Ibid*). Ini memungkinkan rute pesawat komersial asing masuk ke Indonesia dan mengambil rute domestik untuk singgah di bandara-bandara internasional. Sehingga pesawat komersial asing ini dapat memuat penumpang domestik juga. Ini sebenarnya dilarang, tetapi justru banyak maskapai asing membuka anak perusahaannya di Indonesia untuk melayani penerbangan domestik saja.

²⁸⁰ Kontroversi tentang ijin operasi maskapai asing di Indonesia adalah perselisihan antara Pasal 39 UU No.15 Tahun 1992 (disebutkan dalam footnote 124) dengan Keppres No.118 Tahun 2000, “Bidang penerbangan tidak termasuk dalam daftar bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal asing,” padahal disebutkan juga dalam UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing bahwa bidang penerbangan termasuk bidang yang tertutup dari modal asing.

jasa pelayanan transportasi, udaranya. Mulai dari perhitungan keamanan hingga kenyamanan.

Kesimpulannya, kondisi pelayanan transportasi –khususnya air dan udara di Indonesia sangat bebas, bahkan sudah kelewat bebas sebelum disepakatinya liberalisasi pariwisata, termasuk juga liberalisasi –khususnya udara. Kebebasan ini banyak merugikan negara. Setiap tahun maskapai nasional “*Garuda Indonesia*” mengalami kerugian,²⁸¹ begitu juga dengan “*Merpati Airlines*.” Bahkan saham dua maskapai Badan Umum Milik Negara (BUMN) ini terancam dilego (diprivatisasi).²⁸²

• **Tantangan A:**

Tanpa ada pengaturan mengenai liberalisasi transportasi regional saja, industri transportasi di Indonesia saja sudah liberal. Artinya, bagi Indonesia: tak perlu menanggapi pasal ini terlalu serius. Liberalisasi sudah cukup bagi Indonesia. Yang perlu ditanggapi adalah negara-negara lain yang menanggapi pasal ini dengan serius. Masalah yang dihadapi sebenarnya adalah masalah yang sudah ada. Pasal ini hanyalah pelegalan dari masalah tersebut –dengan melegalkan negara-negara yang melakukan “kejahatan” bisnis udara dan lautan di Indonesia. Negara-negara pemilik maskapai tersebut tahu mereka telah melanggar Undang-Undang untuk di Indonesia, dan dengan diratifikasinya pasal ini, bisnis transportasi asing di wilayah domestik menjadi legal. (1) Pasal ini dapat menjadi benteng bagi maskapai asing tersebut bila sewaktu-waktu terjadi aksi penolakan (protes) dari berbagai pihak; (2) Pasal ini dapat membuat maskapai asing berpikir untuk menambah armadanya di Indonesia; (3) negara seperti Singapura dapat semakin merajalelakan bisnis biro perjalanannya di Indonesia; (4) pasal ini akan memancing negara-negara lain untuk datang dan menempatkan maskapainya di Indonesia; (5) khusus ayat (3) dan (4), perihalnya sangat mendepek Indonesia. Indonesia lemah dalam pengadaan infrastruktur pelayaran (termasuk pelabuhan, pengadaan kapal pesiar dan kapal penumpang komersial yang nyaman, serta fasilitas transportasi air ringan lintas pulau).²⁸³ Transportasi darat juga sama buruknya. Wisatawan sebagaimana konsumen tentu

²⁸¹ Tahun 2004 rugi Rp.811,3 M; tahun 2005 rugi Rp. 688,4 M; dan tahun 2006 rugi Rp.298,2 M. Sedangkan tahun 2006-2009, kerugiannya berkisar Rp.177,5 M s.d. Rp.298,9 M., Lihat Wawan Tunggul Alam, *Op.Cit.*, hal.126.

²⁸² Wawan Tunggul Alam, *Ibid.*, hal.127.

²⁸³ Seperti kapal motor, kapal *jet*, dan *speedboat* untuk transportasi antar destinasi di pulau yang berdekatan. Banyak di antara transportasi semacam ini dimiliki dan dikelola oleh Australia. Lihat Wawan Tunggul Alam, *Ibid*, hal.115-116.

membutuhkan pelayanan yang jauh lebih memadai, pasal ini membuat ketidakmampuan Indonesia ini dikelola (baca: dikuasai) negara lain yang lebih mampu; (6) liberalisasi transportasi sangat mendukung liberalisasi pariwisata. Bila jasa transportasi dikuasai asing, maka besar kemungkinan, pariwisata juga akan dikuasai asing. Bagi Indonesia, pasal ini seolah sengaja dibuat bagi negara-negara yang ingin sekali menguasai aset pariwisata Indonesia dengan memanfaatkan kelemahan Indonesia di bidang transportasi dan infrastruktur. Maka, pasal ini seharusnya membuat Indonesia untuk mewaspadaai negara-negara tetangganya dan membuat aturan bagi perlindungan jasa transportasi yang menguasai hajat hidup orang banyak di Indonesia.

- **Tantangan B:**

Bagi Indonesia, dengan berbagai kendalanya di bidang jasa transportasi –termasuk mental “mafia” birokrasi yang mengizinkan maskapai lain untuk melanggar Undang-Undang di Indonesia, nampaknya pasal liberalisasi transportasi ini tidak bisa membawa keuntungan bagi Indonesia. Semua hal menjadi masalah dan hampir tidak bisa dikendalikan, justru semakin menyulut masalah baru. Walau demikian, sebagai negara, Indonesia tidak dapat dikalahkan sepenuhnya oleh mekanisme. Jika prinsip *relative gain* yang menjadi dasar permainan, sekecil apapun keuntungannya, Indonesia tetap harus meraupnya –meskipun dengan sangat hati-hati sekali.

Dengan banyak perhitungan, Indonesia bisa menggunakan pasal ini untuk memperbaiki kendala internal di bidang pengadaan dan pelayanan jasa transportasinya, terutama yang berkaitan dengan masalah anggaran (dana). Keterlibatan asing itu perlu dan penting dalam kadar yang terbatas dan terkontrol. Batasan itu ada dalam kontrol investasi dan kerjasama, bukan privatisasi.²⁸⁴ Pesawat yang sudah usang dan rawan kecelakaan, fasilitas pelabuhan laut dan udara yang kurang memadai, tidak tersedianya kapal-kapal khusus untuk mengangkut wisatawan –sehingga wisatawan menikmati kenyamanan dan tidak perlu berdesakan dengan pedagang dan buruh bagasi, dan berbagai macam kekurangan fasilitas dan pengadaan armada yang lain membutuhkan biaya yang sangat besar, terlebih bagi daerah-daerah yang jauh dari ibukota dan baru mandiri –karena otonomi daerah. Pasalnya, pemerintah Indonesia mengalami kesenjangan pembiayaan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

²⁸⁴ Wawan Tunggal Alam, *Ibid.*, hal.39.

ternyata tak cukup membiayai kebutuhannya, terlebih lagi di daerah otonom yang baru terbentuk.²⁸⁵ Indonesia memang membutuhkan suntikan dana yang besar dan itu adalah modal asing. Karenanya, liberalisasi ini bisa membawa beberapa keuntungan: (1) masuknya modal asing melalui investasi untuk memperbaiki prasarana dan pelayanan transportasi Indonesia; (2) investasi asing ini dapat langsung masuk ke daerah dan langsung berkontribusi terhadap pendapatan dan pengembangan daerah – mengingat banyaknya bandara internasional di daerah, dan buruknya pembangunan infrastruktur di daerah, sementara destinasi wisata Indonesia tersebar di daerah-daerah. (3) masyarakat dan wisatawan bisa mendapatkan fasilitas dan pelayanan yang lebih baik lagi sehingga mereka akan betah berwisata di Indonesia.

Tantangannya adalah bagaimana Indonesia bisa mendapatkan keuntungan ini tanpa dirugikan terlalu jauh. Tentu pencermatan atas pasal ini terletak pada pemberlakuannya di tingkat regional, namun di tingkat nasional negara harus bersifat protektif, karena sektor penerbangan dan pelayaran sangat krusial, –bahkan dengan adanya pasal ini, penguasaan asing bisa melebar ke sektor transportasi dan infrastruktur yang lain. Karenanya, untuk mendapatkan keuntungan, Indonesia harus dapat memanfaatkan pasal ini untuk “menggulang” dana dan fasilitas lain tetapi dengan batasan khusus. Ini bisa dilakukan dengan membentuk Undang-Undang atau Keppres baru yang secara khusus mengatur hal ini. Batasan ini penting karena jika batasan ini diselewengkan maka Indonesia tidak akan mendapat keuntungan apapun. Pasalnya, keuntungan yang akan diperoleh ini berada pada limit yang sangat sempit.

Pasal IV

Pasal IV ini bisa dibilang yang paling tidak jelas

Negara anggota harus menyelenggarakan negosiasi yang berkelanjutan dalam perdagangan pariwisata, sebagaimana difasilitasi oleh ASEAN *Framework Agreement on Services* (AFAS)

Satu kalimat tersebut tidak cukup menjelaskan apa yang dimaksud dengan negosiasi yang berkelanjutan dalam perdagangan pariwisata. Selain itu, walaupun liberalisasi perdagangan pariwisata berada di dalam AFAS, namun negosiasi dalam forum berjalan di bawah M-ATM dan diselenggarakan oleh *ASEAN Tourism Forum* (ATF) yang berisikan menteri-menteri pariwisata ASEAN, sehingga relevansinya kurang. Seharusnya pasal ini mengatur tentang akses pasar, namun dituliskan bahwa

²⁸⁵ Wawan Tunggal Alam, *Op.Cit.*, hal.187.

pembahasan dalam pasal itu akan diserahkan pada forum regional. Masalah akses pasar dicantumkan hanya sebagai penegasan bahwa ASTD berada di dalam agenda AFAS. Terlebih lagi, kerjasama pariwisata antar-negara ASEAN banyak dilakukan secara bilateral, sehingga walaupun M-ATM dilaksanakan tiap tahun secara kontinyu, signifikansi dan progresnya tak terlalu nyata.

- **Kondisi Indonesia**

Indonesia adalah salah satu penggagas forum M-ATM, bahkan sejak sebelum AFAS diresmikan, tapi tak banyak yang bisa diperoleh dari forum ini selain industri pariwisatanya semakin tahun semakin bebas. Selain itu, forum ini seakan hanya berisikan kerjasama semu tahunan. Mekanisme pariwisata antar-negara pun juga dilakukan secara bilateral. Indonesia juga pemain baru dalam liberalisasi pariwisata regional. Masalah akses pasar adalah hal yang harus dipertimbangkan matang-matang. Ketika dinegosiasikan dalam forum, batasan-batasannya pun masih akan ditentukan bila forum itu berjalan. Liberalisasi memang membutuhkan akses pasar, tetapi yang lebih dibutuhkan Indonesia adalah pembatasan akses pasar yang berlebihan dari negara lain terhadap Indonesia, dan penguatan akses pasar wisata Indonesia di luar negeri. Di satu sisi, Indonesia belum terlalu berpengalaman. Di sisi lain, komitmen dan efektifitas negosiasi forum ASEAN masih banyak diragukan.

- **Tantangan A:**

Walaupun kalimatnya sederhana, tetapi pasal ini perlu diperhatikan benar-benar. Justru penjabaran yang terlalu sederhana inilah yang membuka berbagai peluang munculnya kecurangan-kecurangan. Berdasarkan pasal ini, masalah mekanisme pasar ke depan, akan ditentukan dari kekuatan negosiasi yang dijalankan nantinya. Bagi Indonesia, ini berarti beberapa hal yang dapat mengancam kepentingan nasional: (1) negosiasi tentang akses pasar adalah masalah serius yang tentunya akan didominasi negara-negara berkepentingan. Tanpa aturan yang jelas dan pasal mengikat –dengan kata lain menyerahkan sepenuhnya pada forum negosiasi bisa jadi berbahaya. Akan terbentuk tarik-menarik kepentingan yang tajam dalam forum, atau sebaliknya, forum akan didominasi oleh kepentingan negara yang “kuat.” Masalahnya Indonesia adalah negara “target pasar,” dan Indonesia berpeluang untuk “dicurangi” bila tidak memiliki posisi tawar yang baik dalam negosiasi. Indonesia harus memahami kondisi negosiasi nantinya dan harus dapat menyiapkan diri

sebaik-baiknya untuk memperjuangkan atau melindungi kepentingan nasionalnya; (2) Negosiasi yang biasanya dianggap tidak efektif justru dapat digunakan sebagai umpan balik untuk menyerang kepentingan negara-negara “target pasar.” Rendahnya komitmen dan inefektifitas ini bisa jadi dimanfaatkan negara-negara tertentu yang berkepentingan untuk mendominasi proses negosiasi. Maka Indonesia juga harus masuk ke dalam negara yang dapat mendominasi proses negosiasi; (3) Indonesia harus sangat waspada terhadap Singapura, bersikap hati-hati terhadap Malaysia, memperhatikan Thailand, dan mengawasi negara anggota lainnya di luar ASEAN 4. Dalam pasal 4 tidak ada ikatan, tidak ada aturan, tidak ada ayat. Semuanya diserahkan pada proses negosiasi sehingga siapapun bisa dianggap musuh. Kerjasama yang mungkin terbentuk pun akan sarat dengan pragmatisme, sehingga Indonesia pun harus dapat bersikap pragmatis dan waspada.

- **Tantangan B:**

Pragmatisme adalah sebuah mekanisme mencari keuntungan. Jika Indonesia ingin mencari keuntungan di tengah negara-negara yang saling memperjuangkan kepentingannya dengan segala cara, Indonesia harus dapat bersikap pragmatis, namun tetap elegan: (1) Keberadaan pasal IV ini adalah celah yang sangat longgar bagi setiap negara. Batasan akses pasar dapat ditentukan sendiri, begitu pun dengan mekanismenya. Semua tergantung kelihaian diplomasi dan negosiasi di dalam forum. Artinya, walaupun gesekan dalam forum bisa jadi sang at tajam, dan walaupun akan ada negara-negara yang melakukan dominasi kepentingan, tetapi setiap negara punya peluang walau sekecil apapun. Termasuk Indonesia. Bila Indonesia pandai membaca situasi, punya strategi yang bagus dan memahami celah-celahnya, Indonesia bisa menentukan batasan akses pasarnya dan membuka peluang akses pasar bagi negaranya. Apalagi posisi tawar Indonesia cukup memadai (termasuk dalam ASEAN 4); (2) Ini adalah kesempatan bagi Indonesia untuk melakukan perlindungan asset nasionalnya. Semua batasan dan mekanisme akses pasar ditentukan dalam forum. Artinya, jika Indonesia ingin membuat mekanisme bagi negaranya sendiri dan diberlakukan bagi negara lain dengan tujuan baik untuk melindungi kepentingan nasional, atau mencari keuntungan terhadap negara lain, pasal inilah medianya.

Pasal V

Kualitas pariwisata yang baik adalah daya tarik bagi wisatawan. Pasal V dalam ATA 2002 mengatur tentang kerjasama dalam rangka peningkatan kualitas pariwisata negara-negara ASEAN yang dituangkan dalam ayat-ayat normatif

(1) memberdayakan peran pemerintah dan komunitas lokal dalam hal penyediaan, konservasi, dan promosi wisata alam, budaya, dan sejarah tiap negara; (2) membawa wisatawan untuk belajar, menghormati, dan membantu melestarikan sumber daya alam, budaya, dan sejarah yang ada; (3) mengadopsi standar pengelolaan wisata berbasis lingkungan dan sertifikasi program *sustainable tourism*, serta memonitor dampak pariwisata bagi komunitas lokal, alam, dan budaya; (4) penggunaan teknologi ramah lingkungan dalam pengelolaan pariwisata; (5) mencegah ancaman dan eksploitasi sumber daya alam, budaya, dan sejarah yang mungkin timbul dari industri wisata; (6) mencegah eksploitasi manusia dalam industri pariwisata

Repotnya, ayat yang normatif akan menghasilkan interpretasi subyektif. Interpretasi subyektif ini kemudian dijadikan dasar membuat kebijakan oleh masing-masing negara. Pertanyaannya, apakah interpretasi subyektif ini menjadi tolak ukur implementasi standar kualitas pariwisata yang sama bagi tiap negara? Selain itu, pasal ini terlihat kontradiktif dengan agenda liberalisasi yang memuat nilai-nilai “kebebasan.” Pasar bebas memiliki kecenderungan yang eksploitatif, terutama dalam pengelolaan dan dampak terhadap sumber daya ekonomi baik sumber daya alam (lingkungan) ataupun sumber daya manusia. Maka, pasal ini bersifat pembenaran atas mekanisme liberalisasi pariwisata. Seolah-olah liberalisasi pariwisata menjadi “suci” dengan memperhatikan landasan normatif dalam pengelolaan industrinya. Tetapi pelaksanaannya: (a) diserahkan pada forum negosiasi; (b) tergantung masing-masing negara (c) *toh* tidak ada sanksinya

• Kondisi Indonesia

(1) Pengembangan destinasi berbasis konservasi lingkungan sangat tepat di Indonesia mengingat kondisi Indonesia yang kaya sumber daya alam. Sayangnya Indonesia tidak memiliki acuan yang baik dalam pengembangan destinasinya. Wisata berbasis konservasi alam sedikit peminatnya dibanding dengan bisnis *resort* dan sarana wisata seperti hotel dan fasilitas lainnya; (2) sebagian besar *resort* di kawasan wisata dimiliki oleh orang asing,²⁸⁶ dan seringkali pembangunan daerah wisata seperti hotel dan *resort* justru melanggar prinsip dan etika lingkungan, juga mengabaikan kearifan

²⁸⁶ Contohnya seperti *Legian Resort*, Bali; atau *Wakatobi Resort* yang 70-100% kepemilikannya di tangan warga negara Australia.

lokal dan nilai-nilai budaya di kawasan wisata;²⁸⁷ (3) pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia biasanya diserahkan kepada departemen kehutanan atau departemen lingkungan hidup, sementara mekanisme koordinasi dengan departemen pariwisata kurang baik; (4) di tingkat daerah, pengelolaan aspek wisata kurang dapat dikontrol dengan baik, terlebih setelah adanya otonomi daerah, daerah-daerah cenderung melangkahi pusat dalam bekerjasama dengan pihak asing untuk membangun kawasan wisata; (5) SDM pariwisata Indonesia belum memadai.²⁸⁸ Di samping standar kualitasnya belum jelas, masih banyak SDM Indonesia yang bekerja di lapisan kedua dan ketiga (tataran teknis), sementara dalam hal manajemen dan pelaku industri (level pemangku kepentingan) lebih banyak didominasi orang asing; (6) kesemua kondisi Indonesia ini adalah problema yang masih perlu dicari solusinya.

• **Tantangan A:**

Implementasi dari pasal ini masih diragukan karena selain normatif, pasal ini juga bersifat subyektif. Satu-satunya kekuatan yang mungkin mengikat adalah mekanisme bilateral yang mungkin terjadi atas kerjasama pengembangan kawasan atau fasilitas dan SDM. Itu artinya institusi ASEAN ataupun ATA tidak memiliki ikatan yang dapat mengontrol implementasi dari pasal ini. Makna keberadaan pasal ini dapat dianggap sebagai formalitas untuk mengesankan seolah-olah liberalisasi pariwisata juga membawa kebaikan. Dengan demikian, Indonesia tetap harus berhati-hati, utamanya lebih memfokuskan diri pada kerjasama bilateral. Kerjasama pengembangan pariwisata bilateral harus diperhatikan betul –mengingat Indonesia berpotensi untuk dijadikan ladang penanaman aset wisata bagi negara tetangganya di ASEAN. Pengalaman masuknya unsur asing dalam pengelolaan pariwisata Indonesia tidak begitu bersahabat dengan lingkungan dan kebudayaan lokal. Arti lain dari pasal ini adalah kamufase bagi kerjasama atau penanaman modal dan pembukaan resor wisata negara lain di Indonesia. Dengan mengatasnamakan pasal dalam ATA ini, negara yang ingin berinvestasi dapat berdalih, tetapi implementasinya tetap tak dapat diandalkan. Karenanya, dalam hal ini, Indonesia harus banyak mempersiapkan diri

²⁸⁷ Ini terjadi di Bali dengan protes yang banyak dilakukan oleh masyarakat adat setempat ke pemerintah daerah propinsi, karena kawasan *resort* dan hotel di pinggir pantai telah mengalihfungsikan kearifan lokal dan budaya masyarakat pesisir., Lihat Kompas, 7 Februari 2009.

²⁸⁸ Lihat kendala pariwisata Indonesia No.5, hal.17

dalam diplomasi dan negosiasi-negosiasi bilateral, mendefinisikan dan memperjuangkan kepentingannya dengan strategi yang sangat teliti dan berani.

• **Tantangan B:**

Walaupun tidak akan efektif dan masih tergantung dengan mekanisme bilateral, tetapi pasal ini ada dan telah diratifikasi. Indonesia tetap bisa memanfaatkan peluang ini. Pasalnya, seharusnya di Indonesia hampir semua destinasi dan produk wisata dikembangkan secara konservasi, karena hampir seluruhnya bersifat alamiah dan kearifan lokal. Kerjasama konservasi ini sebenarnya adalah peluang baik bagi Indonesia untuk mengelola pariwisatanya “ala” Indonesia –tidak harus tergantung pada keberadaan *resort* wisata buatan. Pariwisata berbasis konservasi –baik alam atau budaya juga bersifat *sustainable*, sehingga dapat menarik wisatawan secara *sustainable* pula.

Jika Indonesia dapat membuat strategi pengelolaan pariwisata yang ramah lingkungan, negara lain pun tak akan segan-segan untuk bekerjasama dengan Indonesia, sebaliknya, jika negara-negara ASEAN mau bekerjasama untuk membantu mengelola destinasi dengan konsep konservasi, akan dapat menguntungkan banyak pihak dan banyak sektor, asal kerjasamanya dilakukan secara seimbang, di-*manage* dan dikontrol dengan baik oleh Indonesia.

Kali ini Indonesia harus dapat memegang kendali, karena Indonesia seharusnya mampu menjadi pusatnya daerah konservasi di ASEAN –mengingat kekayaan alamnya, kondisi geografis, serta kearifan lokalnya, juga wilayahnya yang terluas di ASEAN. Indonesia, melalui diplomasinya harus dapat mengendorse negara-negara ASEAN untuk melakukan kerjasama yang dapat menguntungkan Indonesia ini. Jika ini berhasil, Indonesia akan bisa mempromosikan dirinya sebagai pusat wisata konservasi terbesar di ASEAN. Kerjasama (akses pasar, aliran modal, dan kebebasan industri fasilitas wisata) tetap dijalin, tetapi semuanya harus diarahkan pada konservasi di Indonesia, sehingga dengan sendirinya cakupan kerjasama tidak akan terlalu luas dan bisa berada di bawah kontrol pemerintah. Sekali lagi, ini semua tergantung strategi, diplomasi, dan kelihaian negosiasi Indonesia di forum bilateral dan regional. Karenanya, Indonesia juga membutuhkan konsolidasi dari lembaga-lembaga terkait seperti departemen luar negeri, departemen lingkungan hidup,

departemen lainnya, bahkan *civil society* dan NGOs (*Non-Government Organizations*).

Pasal VI

Pasal yang memuat perjanjian kerjasama kemanan dan penegakan hukum ini nampaknya juga masih bersifat formalitas yang sarat dengan norma subyektif:

- (1) kerjasama di bidang penegakan hukum bagi keselamatan dan keamanan wisatawan; (2) Intensifikasi informasi masalah keimigrasian antar lembaga hukum; (3) meningkatkan sistem komunikasi dan bantuan bagi wisatawan.

• Kondisi Indonesia

Indonesia memang memiliki kendala di bidang keamanan dan keselamatan wisatawan. Masalah-masalah seperti konflik internal, situasi politik yang tak menentu, bencana alam, hingga isu-isu besar seperti terorisme dan wabah penyakit memang jadi pertimbangan tersendiri bagi wisatawan yang akan berlibur di Indonesia, karena selain pelayanan, jaminan keamanan dan keselamatan adalah hal utama yang harus disediakan negara bagi wisatawan.

Keimigrasian Indonesia masih dilengkapi dengan sistem dan birokrasi yang berbelit-belit, sehingga banyak menyusahkan wisatawan. Selain itu, kurangnya *tourist information center* di obyek-obyek wisata sedikit menghambat para wisatawan untuk mendapatkan informasi dan panduan perjalanan, khususnya bagi wisatawan yang tak terorganisir. Semua hal ini masih menjadi masalah-masalah internal yang masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah Indonesia

• Tantangan

Dalam hal jaminan keamanan dan informasi bagi wisatawan, Indonesia memang masih perlu berbenah diri, tetapi ayat-ayat yang tercantum dalam pasal VI tersebut tidak lantas dapat menjadi solusi, atau memunculkan suatu hal yang perlu dicermati: (1) masalah ini adalah masalah internal negara yang berkaitan dengan sistem, manajemen, koordinasi dan jaminan; (2) ayat-ayat dalam pasal tersebut masih perlu diterjemahkan lagi atau diinterpretasikan secara teknis supaya lebih jelas apakah dapat diimplementasikan atau tidak; (3) mekanismenya terlalu normatif, tidak dapat digambarkan secara detail bagaimana bentuk kerjasamanya; (4) pasal yang tidak jelas ini kecil kemungkinan dapat diimplentasikan karena masih terlalu normatif; (5)

kemungkinan tantangan yang akan muncul pun belum jelas, karena belum tentu pasal ini dapat dilaksanakan.

Pasal VII

Pasal VII ini memiliki cakupan yang paling banyak dan paling luas yang dikhususkan pada industri pariwisata ASEAN dalam bidang promosi dan pemasaran. Walaupun banyaknya ayat di dalam pasal ini juga masih belum terlalu jelas dan detail, tetapi pasal inilah yang harus sangat dicermati baik-baik karena bisa dikatakan substansi perdagangan bebas/liberalisasi/integrasi pariwisata ASEAN tertulis di sini.

(1) mendukung kampanye *Visit ASEAN* dalam hal paket perjalanan wisata untuk mengetahui minat wisatawan; (2) mempromosikan kekayaan dan keberagaman alam, seni, dan budaya ASEAN; (3) menyatukan kerjasama antar ASEAN NTOs dan industri wisata swasta, khususnya penerbangan, hotel dan *resort*, operator wisata dan biro jasa perjalanan dalam rangka memasarkan dan mempromosikan paket tur antar negara, termasuk daerah sub-regional yang sedang berkembang; (4) memperluas jaringan maskapai masing-masing negara untuk promosi wisata; (5) menyelenggarakan *event* promosi ASEAN secara luas di dalam ataupun luar kawasan; (6) memperluas dan memperkuat kerjasama ASEAN di pasar internasional dan pameran wisata internasional; (7) mempromosikan ASEAN sebagai sebuah *brand* dalam pasar internasional; (8) memperkuat dukungan bagi ATF; (9) membuka kesempatan investasi pada industri wisata ASEAN; (10) bekerjasama dalam penggunaan teknologi informasi pada industri perdagangan jasa pariwisata; (11) membangun kerjasama antara sektor publik dan swasta dalam pemasaran dan promosi wisata bersama dengan organisasi pariwisata regional dan internasional dan badan lain yang relevan.

• Kondisi Indonesia

Kondisi Indonesia akan dijelaskan dengan relevansinya pada ayat-ayat dalam pasal VII, karena pembahasan akan langsung diitikberatkan pada tantangan yang dimunculkan dari kemungkinan implementasi dari tiap ayat.²⁸⁹ (1) Di Indonesia belum nampak kampanye *Visit ASEAN*. Alih-alih mengkampanyekan ASEAN, kampanye *Visit Indonesia* yang baru di-*launching* tahun 2008 belum bisa dibilang sukses karena dampaknya tidak terlalu signifikan bagi penambahan jumlah wisatawan mancanegara. Sebaliknya, promosi *Visit Malaysia* yang dimulai tahun 2007 justru mendatangkan lebih dari 20 juta wisatawan dan mayoritas wisatawan Indonesia;²⁹⁰ (2) promosi memang kelemahan Indonesia. Indonesia adalah negara dengan potensi pariwisata terkaya dan keberagaman budaya terlengkap di ASEAN, tetapi karena promosinya yang lemah, Indonesia hanya menduduki peringkat ke 3-4 dalam

²⁸⁹Kondisi Indonesia yang dituliskan adalah merujuk dari potensi, kendala, dan posisi pariwisata Indonesia di level regional seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, terutama dalam Bab 4 ini.

²⁹⁰Bondan Winarno, *Pariwisata Indonesia*, diakses dari [http://www. Forum.detik.com](http://www.Forum.detik.com), 17 Februari 2008, p.k.17.33.

pariwisata ASEAN. *World Economic Forum* pada 2009 menempatkan Indonesia pada urutan ke-81 dari 130 negara yang dinilai dari sisi pariwisata. Angka itu memprihatinkan mengingat Singapura pada forum yang sama masuk dalam daftar *top ten*.²⁹¹ Pada *Visit Indonesia Year 2008*, jumlah wisatawan asing yang masuk ke Indonesia hanya 6 juta orang. Sebaliknya, pada *Visit Malaysia Year 2008*, Malaysia berhasil menarik 22,05 juta orang dengan mempromosikan produk budaya Indonesia (lagu Rasa Sayange dan Reog Ponorogo).²⁹² Indonesia gagal melindungi dan mempromosikan produk budaya dan pariwisatanya. Alih-alih mempromosikan, produk budaya Indonesia pun dicuri dan dipromosikan sebagai *icon* pariwisata oleh Malaysia dan berhasil meningkatkan pariwisata Malaysia; (3) *National Tourism Organization* (NTO) Indonesia bermasalah. Secara struktur birokrasi masuk di bawah Departemen Pariwisata, tetapi struktur organisasinya tidak sebaik negara lain. Tidak ada bagian yang secara khusus membidangi pengelolaan pariwisata sebagai industri jasa. Hotel, *resort*, restoran, dan biro perjalanan masuk wilayah industri dan perdagangan yang terpisah dari pariwisata. Masalah transportasi dan fasilitas pendukung industri wisata lain, dikelola oleh departemen yang terpisah –seperti departemen perhubungan dan pekerjaan umum, tanpa garis koordinasi yang baik. Keberadaan sektor swasta seperti biro perjalanan adalah industri mandiri yang berkontribusi terhadap sektor pariwisata –tidak dikelola di bawah departemen pariwisata; (4) Maskapai penerbangan Indonesia tidak terlalu kuat bahkan cenderung bermasalah. Alih-alih diperluas, Indonesia masih harus banyak berbenah diri. Justru maskapai lokal banyak mendapat serangan dari maskapai asing; (5) Indonesialah yang mengusulkan untuk dilakukan promosi bersama pariwisata ASEAN.²⁹³ Namun teknisnya belum terlalu definitif (bagaimana promosi bersama itu akan dilakukan dan bagaimana pembagian porsi sepuluh negara dalam promosi –termasuk batasan dan cakupan konten promosinya); (6) Jaringan informasi dan perwakilan promosi pariwisata di Indonesia sang at minim jika dibandingkan dengan negara-negara lainnya, sehingga kapabilitasnya terbatas, dan promosi wisata banyak mengandalkan perwakilan diplomasi di luar negeri; (7) Jangankan *brand* ASTD yang akan

²⁹¹Kristianto Purnomo, "Benang Kusut Pariwisata Indonesia: PR Buat Jero Wacik," dalam *Kompas: Opini*, 22 Oktober 2009

²⁹² Alwi Shahab, *Op.Cit.*

²⁹³ *Usulan RI Lakukan Promosi Bersama Pariwisata ASEAN Disetujui*, diakses dari <http://www.budpar.go.id>, 12 Maret 2007, p.k.16.27.

dipromosikan, *brand* pariwisata Indonesia sendiri masih tidak jelas –walaupun kini adalah *ultimate in diversity*, tetapi bila dilihat dari sejarahnya, bisa saja ke depan *brand* ini berubah lagi;²⁹⁴ (8) Sama halnya dengan negara lain, Indonesia rajin dan aktif mengikuti setiap forum ATF dan M-ATM. tetapi sama halnya dengan negaralain, keikutsertaan Indonesia dalam forum tidak lantas membuat pertumbuhan pariwisatanya menjadi progresif; (9) Sejarah investasi di Indonesia tidak begitu bagus. Aset wisata juga sudah banyak yang dikuasai asing. Investasi yang masuk banyak tapi tidak cukup karena investasi tidak masuk ke sektor-sektor penunjang wisata di Indonesia. Investasi masuk langsung ke dalam industri intinya, sementara repatriasinya tinggi; (10) Penggunaan teknologi informasi pada bidang pariwisata masih kurang optimal.

• **Tantangan A:**

- (1) Kampanye *Visit ASEAN* bisa berhasil jikalau kekuatan antar-negara anggota seimbang. Walaupun tampak dari luar kampanye ini mengesankan kebersamaan dan kerjasama antar-negara yang berasaskan kemanunggalan, tidak dapat dilupakan bahwa ini merupakan strategi liberalisasi untuk meleburkan batasan antar-negara di dalam ASEAN. Masing-masing negara memiliki kepentingan yang sama, tetapi selalu ada yang lebih berkepentingan untuk lebih memanfaatkan momen ini. Maka meskipun kampanye dilakukan secara *manunggal*, akan ada negara-negara tertentu yang lebih menonjol, terutama negara yang sudah dikenal. Terlebih lagi mekanismenya belum jelas, batasan, cakupan, dan proporsi keikutsertaan negara-negara dalam kampanye ini belum ditentukan. Indonesia perlu berhati-hati. Sukses Kampanye *Visit Indonesia* masih jauh dari bayangan dan Kampanye *Visit ASEAN* bukan jaminan untuk mempromosikan Indonesia. Tanpa persiapan yang baik, Indonesia justru bisa tenggelam di antara negara-negara ASEAN yang menonjol dalam bidang pariwisatanya. Sebelum masuk dalam keputusan mengkampanyekan ASEAN, Indonesia harus memperjelas dulu aturan-aturan mainnya dalam forum negosiasi. Misalnya seperti berapa persen konten promosi Indonesia, cakupan dan batasan promosi, posisi kampanye nasional dalam kampanye regional, jaminan bahwa walaupun setiap negara

²⁹⁴ Indonesia sempat mengalami pergantian *brand* setiap tahunnya, sehingga promosi pariwisata tak pernah terfokus dan mengesankan kepastian.

mengkampanyekan ASEAN, tetap ada hak kepemilikan produk budaya atau aset wisata bagi masing-masing negara, serta sanksi yang tegas bagi pelanggarnya. Sehingga jangan sampai ada kasus negara lain mengkampanyekan produk budaya Indonesia sebagai *icon* pariwisatanya dengan alasan bahwa ASEAN sudah menjadi satu. Ini untuk menghindari konflik dengan sesama anggota ASEAN.

Selain itu, Indonesia harus menyiapkan langkah-langkah antisipatif. Indonesia belum memiliki target pengembangan industri pariwisatanya di ASEAN selain pasar –yang juga tidak jelas. Maka Indonesia harus berhati-hati saat *Visit ASEAN* mulai dikampanyekan di dalam negeri. Pertama, Indonesia harus bisa menjaga keseimbangan wisatawan yang masuk dan keluar –sebisa mungkin menekan wisatawan keluar.²⁹⁵ Ini dikarenakan tema-tema tentang Indonesia di dalam negeri akan mengendur dan digantikan dengan tema-tema yang lebih bersifat ASEAN. Kedua, Indonesia harus tetap menjadikan negaranya sebagai prioritas walaupun ikut mengkampanyekan *Visit ASEAN*. Jangan sampai promo ASEAN di dalam negeri lebih bergaung daripada promo Indonesia di luar negeri. Indonesia tidak boleh terjebak dalam *efuoria* dalam ASTD. Indonesia harus menyadari bahwa integrasi ini adalah nama lain dari pasar bebas, dan dalam pasar bebas setiap kerjasama adalah demi keuntungan pribadi. *Visit ASEAN* layaknya pola aliansi, tetapi masing-masing akan berusaha jadi yang terbaik dengan cara sendiri. Ujungnya sama saja dengan promosi sendiri-sendiri. Jangan sampai keikutsertaan Indonesia dalam kampanye ASEAN hanya membuang anggaran yang harusnya dapat digunakan untuk mempromosikan negara sendiri.

Entah mengapa Indonesialah yang justru mengusulkan promosi bersama ini, tetapi Indonesia harus ingat bahwa bagi Indonesia, perbaikan internal jauh lebih penting untuk dapat bersaing dibandingkan banyak promosi tapi industri utamanya tidak ada perbaikan.

- (2) Indonesia harus waspada arus investasi. Sejarah investasi di Indonesia sudah jelas. Dalam bidang pariwisata kran investasi asing dibuka di beberapa sektor penunjang dan sektor inti. Sektor penunjang seperti transportasi, komunikasi dan informasi, serta beberapa sektor pelayanan seperti rumah makan –khususnya waralaba, dan perhotelan (akomodasi). Sedangkan sektor inti seperti

²⁹⁵ Menurut Jones Sirait, *Op.Cit.*, mengkampanyekan *Visit ASEAN* di dalam negeri sama saja dengan menganjurkan orang Indonesia pergi ke luar negeri daripada mengenal dan mengunjungi negeri sendiri.

pembangunan *resort* beserta hotel atau penginapannya. Dalam dunia pariwisata di Indonesia, investasi ternyata tidak sekedar menanamkan modalnya dengan prosentasi pembagian saham dengan pengusaha lokal atau pemerintah, tetapi justru menjadi tangan pertama yang memiliki atau menjalankan usahanya di kawasan obyek wisata di Indonesia. Pengusaha asing ini hanya membayar retribusi ke pemerintah daerah, sementara sahamnya dimiliki asing sepenuhnya. Hanya beberapa yang berbagi kerjasama dengan pengusaha lokal –khususnya usaha perhotelan.²⁹⁶ Contohnya: beberapa maskapai penerbangan asing (*Lion Air* dan *Wings Air* milik Singapura, serta *Air Asia* milik Malaysia); Beberapa hotel bintang 5 milik pengusaha Amerika di Bali dan Yogyakarta; *Legian Resort* di Bali; *Lovina Resort* di Pantai Utara Bali; *Wakatobi Resort* milik pengusaha Australia di Sulawesi Tenggara; Hingga Pulau Anemobaa di Wakatobi yang sepenuhnya dikuasai F.C. Lorens –seorang pengusaha pariwisata asal Australia, dan dikhususkan bagi wisatawan asing saja.

Oleh karena itu, walaupun Indonesia perlu investasi asing, tetapi Indonesia harus melakukannya dengan cermat dan tepat. Proteksi juga perlu sebagai bentuk kontrol dari pemerintah secara khusus. Walaupun Undang-Undang Penanaman Modal Asing memberi banyak peluang mulus bagi pengusaha asing, tetapi Ada kalanya pemerintah harus sadar bahwa sesungguhnya aset wisata Indonesia sedang banyak diincar oleh asing. Di ASEAN, Indonesia harus sangat waspada terhadap negara-negara yang tidak memiliki sumber daya alamiah, tetapi memiliki kemampuan untuk berinvestasi. Pengawasan investasi Indonesia harus semakin ketat, apalagi tidak banyak negara ASEAN yang memiliki kemampuan investasi tinggi, jadi Indonesia harusnya sudah bisa membaca negara-negara mana yang harus diwaspadai. Aturan normatif tentang investasi memang diatur dalam pasal ini, tetapi aturan main investasi akan lebih tergantung pada mekanisme bilateral, maka negosiasi bilateral Indonesia yang harus diperkuat. Selain Indonesia harus bersikap sedikit protektif, Indonesia pun harus mengalokasikan investasi tersebut ke sektor-sektor penunjang yang benar-benar membutuhkan, seperti infrastruktur, dll., dan semuanya harus dibawah kontrol pemerintah.

²⁹⁶ Data lepas diakses dari <http://www.wisatanet.com>, 12 Oktober 2007.

• Tantangan B

- (1) Boleh saja Indonesia turut mengkampanyekan *Visit ASEAN* dengan *brand* ASTD karena sedikit banyak, ini akan membantu promosi Indonesia lebih luas lagi, tetapi Indonesia harus punya keunggulan sendiri, dan tentu saja taktik: (a) ASEAN menjamin akan menyelesaikan konflik budaya dan pariwisata Indonesian-Malaysia; (b) mendorong ASEAN untuk memiliki data klasifikasi produk budaya dan aset wisata masing-masing negara, dan menjamin bahwa masing-masing negara diberikan porsi yang proporsional dan hanya boleh mempromosikan produk-produk wisata yang berada dalam data klasifikasi ASEAN; (c) Indonesia harus memiliki *brand* dan spesifikasi atau fokus tema yang mampu mengidentifikasikan dirinya lebih menonjol daripada yang lain. Dengan kata lain, Indonesia harus mempunyai citranya sendiri yang original, karena citra adalah satu unsure penting dalam pemasaran pariwisata Internasional;²⁹⁷ (d) Indonesia harus mendorong agar promosi *Visit ASEAN* lebih banyak dilakukan di luar negeri atau di dalam negeri
- (2) Modal memang dibutuhkan Indonesia, mengingat anggaran yang terbatas di sektor pariwisata. Untuk membuat kebebasan investasi menguntungkan Indonesia, Indonesia harus melakukan beberapa hal: (a) membuat peraturan khusus untuk pembatasan investasi di bidang pariwisata; (b) dengan mengacu pada pasal V, Indonesia dapat mendorong negara-negara ASEAN untuk berinvestasi di bidang pengelolaan wisata konservasi di Indonesia; (c) mengalirkan investasi ke sektor-sektor penunjang; (d) investasi yang dilakukan di daerah, harus mendapat ijin dari pemerintah pusat dan daerah, serta pembatasan daerah investasi; (e) harus ada jaminan bahwa investasi yang dilakukan akan memberikan *social cost responsibility* bagi masyarakat sekitar, dan memberdayakan ekonomi masyarakat sekitar; (f) tidak ada kepemilikan penuh bagi sektor-sektor inti kecuali melibatkan *stakeholder* (pemerintah, pengusaha swasta lokal, dan masyarakat), dalam hal kerjasama dan persetujuannya; (g) investasi atau kerjasama asing dibutuhkan dan juga diarahkan dalam pengembangan teknologi informasi pariwisata.

Pasal VIII

²⁹⁷ Francois Vellas dan Lionel Becherel, *Op.Cit.*, hal.55.

(1) memformulasikan peraturan yang berlaku umum yang memungkinkan negara anggota ASEAN menggunakan tenaga kerja ahli profesional dalam pariwisata regional berdasarkan peraturan bilateral; (2) intensifikasi serta tukar-menukar sumber daya dan fasilitas bagi pendidikan dan pelatihan pariwisata; (3) meningkatkan kualitas kurikulum dan kemampuan pendidikan pariwisata sekaligus memformulasikan standar kompetensi dan sertifikasi pariwisata ASEAN; (4) memperkuat kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengembangan sumber daya manusia; (5) bekerjasama dengan negara-negara lain dan institusi internasional untuk mengembangkan sumber daya manusia di bidang pariwisata.

- **Kondisi Indonesia**

Pasal VIII ini jelas membahas tentang upaya pengelolaan SDM pariwisata. Satu unsur penting yang mendukung perputaran roda industri pariwisata. Dalam hal ini, SDM pariwisata adalah SDM yang digerakkan di bidang pelayanan jasa pariwisata, mulai dari level manajemen industri dan bisnis, hingga level teknis. Biasanya SDM pariwisata diidentikkan dengan perhotelan (manajemen, pengembangan *resort* sampai pelayanan).²⁹⁸ Kondisi Indonesia sendiri tentang pengembangan SDM pariwisata adalah seperti yang dituliskan pada bagian kendala pariwisata Indonesia.²⁹⁹ Standar sertifikasi SDM pariwisata di Indonesia masih dalam perdebatan. Di sisi lain, Indonesia turut mengajukan standar kualifikasi bagi SDM pariwisata ASEAN.³⁰⁰ Sementara untuk dapat bersaing di era pasar bebas, SDM yang berkualitas dan terampil sangat dibutuhkan. Pasal ini mungkin satu-satunya yang bisa diterima oleh semua, tetapi bukan berarti tidak ada tantangannya.

- **Tantangan A:**

- (1) Lagu lama dalam masalah SDM di Indonesia adalah kurangnya SDM yang berkualitas; SDM yang ada belum cukup mampu untuk bersaing. Sebenarnya Indonesia memiliki satu masalah besar, yaitu *SDM outflow*.³⁰¹ Banyaknya SDM berkualitas Indonesia yang lebih tertarik untuk bekerja di luar negeri daripada di dalam negeri membuat Indonesia kekurangan SDM bermutu. Ayat (2) perlu digarisbawahi. Bahwa tukar-menukar SDM perlu disertai jaminan bahwa SDM yang keluar harus punya ikatan untuk bekerja di dalam negeri kembali.
- (2) Ayat (1) dalam pasal ini berbunyi kontradiktif, yaitu memformulasikan peraturan yang berlaku umum, tetapi tetap tergantung kesepakatan regional. Ini cukup membingungkan. Bagi tiap negara, akan lebih baik jika masing-masing membuat

²⁹⁸ Sapta Nirwandar, *Op.Cit.*

²⁹⁹ Lihat kendala pariwisata Indonesia no.5, hal.

³⁰⁰ Putu Laksaguna, diakses dari <http://www.wisatanet.com>

³⁰¹ Sapta Nirwandar, *Op.Cit.*

standar kompetensinya sendiri, karena kondisi dan kapabilitas masing-masing negara berbeda. Itulah sebabnya, mengapa kesepakatan bilateral masih diberi ruang, walaupun ada standar umumnya. Jangan sampai standar kompetensi ini justru semakin melemahkan. Bagi Indonesia, sertifikasi SDM pariwisata tingkat nasional saja masih mengalami banyak kesulitan dan keseriusan. Tetapi Indonesia justru turut berperan aktif dalam penyusunan *ASEAN Tourism Curriculum* untuk menyiapkan standardisasi kompetensi bagi sumber daya manusia pariwisata di wilayah ASEAN menghadapi liberalisasi sektor jasa pada 2010.³⁰² Maka, dalam negosiasi regional, Indonesia harus menyesuaikan standar-standar yang sekiranya dapat dilakukan di Indonesia, tidak harus sama dengan standar yang berlaku secara internasional.

- **Tantangan B:**

Secara umum, pasal ini bisa memberi banyak manfaat asalkan Indonesia tahu benar selah yang harus dimanfaatkan. SDM Indonesia belum setaraf SDM internasional. Sertifikasinya juga masih berantakan. Dengan pertukaran fasilitas, kerjasama teknologi dan SDM, dan sertifikasi regional secara tidak langsung akan memaksa pemerintah untuk segera meningkatkan pengembangan SDM pariwisatanya untuk dapat bersaing dan sejajar dengan standar internasional.

PASAL IX

(1) negara anggota diwajibkan untuk menyusun prosedur-prosedur yang diperlukan, *Memoirs of Understanding*, dan perangkat lain yang dibutuhkan untuk menindaklanjuti kesepakatan ini. Dalam pengimplementasiannya, dua atau lebih negara anggota dapat melakukan penyusunan terlebih dahulu apabila negara anggota yang lain belum siap mengimplementasikan peraturan ini; (2) menteri-menteri pariwisata negara anggota ASEAN harus mengarahkan, mengkoordinasi, dan mengawasi pelaksanaan kesepakatan ini.

- **Kondisi Indonesia**

(1) Indonesia termasuk yang cukup bersiap diri dalam menyambut kedatangan pasar bebas jasa pariwisata di tahun 2010 mendatang. Beberapa prosedur yang diperlukan dalam negosiasi forum telah disiapkan, walaupun sifatnya bilateral. Perangkat-perangkat yang bersifat formal-normatif pun telah diupayakan seperti penyusunan standar kompetensi,³⁰³ pengesahan UU Pariwisata No.10 tahun 2009 yang mengatur bisnis dan industri pariwisata, dan juga telah menetapkan

³⁰² Tuning Susanti, *Op.Cit.*, Depbudpar 2008.

³⁰³ Lihat hal.97.

Peraturan presiden atau PP No.4 Tahun 2004 tentang percepatan liberalisasi jasa, yang memuat ketentuan-ketentuan dalam berpartisipasi di forum regional. Tetapi Undang-Undang yang mengatur pelaksanaan ASTD (batasan dan cakupan pelaksanaan) di tingkat nasional belum ada –mungkin karena masih akan diserahkan pada mekanisme bilateral. Selain itu, perbaikan-perbaikan internal atas kendala yang dimiliki Indonesia sangat belum optimal mengingat keterbatasan waktu.

- (2) Menteri kebudayaan dan pariwisata Indonesia, Jero Watjik banyak mendapat kecaman karena dinilai belum mampu memunculkan potensi pariwisata Indonesia, belum memiliki strategi promosi yang baik, dan tidak mampu menyelesaikan konflik budaya dan pariwisata dengan negara tetangga.³⁰⁴

• **Tantangan A:**

Pasal ini menunjukkan bahwa regulasi ASTD, selain belum jelas, juga belum tetap. Prosedur, perangkat, hingga *Memoirs of Undertanding* (MoU)-nya masih diserahkan kepada masing-masing negara. Wajar saja bila implementasinya menjadi lambat. Negara-negara akan bermain supaer hati-hati, atau justru menjadi tidak berminat. Akhirnya, forum bilateral menjadi lebih diprioritaskan. Dalam hal ini, Indonesia perlu berhati-hati atas indikasi-indikasi kecurangan, terutama bagi negara-negara yang “menginginkan” Indonesia, baik sebagai pasar, ataupun menginginkan asetnya untuk dijual dan dipromosikan. Pertama, Indonesia harus mengusulkan MoU yang benar-benar membela kepentingan Indonesia –mengingat begitu banyak kepentingan nasional Indonesia yang cukup diincar. Di dalamnya harus memuat batasan akses pasar, promosi, serta hak dan kewajiban –karena dalam ATA tidak dituliskan hak dan kewajiban negara anggota. Kedua, Indonesia perlu menegaskan perangkat hukum dan sanksi-sanksi yang bersifat normatif ataupun implementatif. Ketiga, Indonesia harus pandai-pandai mendefinisikan diri apakah siap atau tidak, jika siap seberapa siap atau bagaimana kapasitas kesiapannya –karena persiapan adalah modal utama jika tidak ingin kalah bersaing. Ketiga, pemerintah Indonesia baik secara nasional ataupun bilateral, perlu mulai mendefinisikan kepentingan-kepentingannya terutama yang harus dilindungi –juga dengan memperkuat posisi tawar dalam negosiasi, khususnya bilateral. Keempat, Indonesia juga perlu memperkuat perangkat

³⁰⁴ Diakses dari http://www.kompas_online.com, 17 Juli, 2009, p.k.12.33.

dan ditetapkan dalam forum regional untuk mencegah kecurangan yang terjadi di forum bilateral. Kelima, Menteri Budaya dan Pariwisata Indonesia mulai saat ini harus lebih waspada, karena perannya bukan hanya mengontrol dan mengawasi pelaksanaan kesepakatan, tetapi juga menjaga dan melindungi kepentingan nasional.

- **Tantangan B:**

Dalam kondisi yang termuat dalam pasal ini, walaupun negara lain akan lebih leluasa “mengancam” kepentingan Indonesia, tetapi jika Indonesia kuat, mampu memposisikan dirinya dengan baik, dan mampu mendefinisikan kepentingannya dengan benar, Indonesia juga dapat mengambil peluang dari longgarnya pasal ini. Pertama, dalam porsi bilateralnya, Indonesia masih berhak menentukan dengan siapa akan bekerjasama dan dengan siapa tidak akan bekerjasama dalam sektor tertentu. Ini memungkinkan Indonesia untuk menutup peluang ancaman sekaligus membuka peluang keuntungan jika Indonesia bisa melihat negara-negara mana yang potensial namun tidak membahayakan. Kedua, Indonesia masih berkesempatan untuk mendefinisikan kembali kepentingannya dalam forum ini sekaligus menegasi regulasi yang tidak menguntungkan bagi Indonesia dengan cara membuat prosedur yang memuat banyak persyaratan dengan standarisasi Indonesia. Ketiga, Indonesia masih bisa menentukan kadar kesiapannya dalam melaksanakan kesepakatan ini, karena ukurannya masih bisa diterapkan pada forum bilateral.

Pasal X, Pasal XI, dan Pasal XII

Tiga pasal ini adalah pasal yang bersifat penutup dan kesimpulan pelaksanaan. Mulai dari pengaturan terhadap kemungkinan perubahan, penyelesaian masalah, dan kewajiban menjalankan komitmen ini. Ketiganya memberikan tantangan-tantangan yang bersifat normatif karena pertama, kesepakatan ini belum dijalankan. Kedua, belum dapat dipastikan apakah walaupun diwajibkan, komitmen ini akan dilaksanakan secara efektif atau tidak. Semuanya kembali kepada kesepakatan bersama. Selama ruang bilateral masih diberikan porsi yang memadai, maka Indonesia khususnya, dan negara ASEAN lain umumnya, akan memiliki tantangan yang sama yaitu memperkuat negosiasi di forum bilateral, karena sumber tantangan yang sebenarnya terletak di situ.

4.4 Untuk Indonesia

Sesuai dengan apa yang dikatakan Robert Gilpin, sesungguhnya, regionalisme bukanlah alternatif kerjasama yang diterima secara *given*, tetapi lebih menunjukkan upaya dari negara secara individu untuk mencapai kepentingan nasionalnya dengan cara-cara yang kolektif.³⁰⁵ Karenanya, walaupun kesepakatan regional telah terbentuk, mekanisme dan implementasinya tetap tergantung masing-masing negara sebagai subyek yang paling otonom dalam hubungan internasional. Studi kasus ini telah membuktikan bahwa prinsip *mutual gain* hanya tampak pada permukaan kesepakatan regional saja. *Mutual gain* yang nampak pada terwujudnya dan ter-ratifikasinya kesepakatan ASTD yang ada ternyata sengaja dibentuk dengan upaya-upaya tersendiri untuk mensukseskan kepentingan subyek-subyek tertentu dalam hal liberalisasi pariwisata, sementara tidak semua negara berkepentingan.

Sebaliknya, prinsip *relative gain* yang tak nampak, ternyata tersirat di dalam setiap rumusan kebijakan –baik itu pasal-pasal, ataupun kondisi yang terbentuk. Masing-masing negara punya kepentingan. Ini adalah satu hal yang mutlak dan tidak bisa diabaikan. Adanya kesepakatan bersama (bersifat *mutual*), tidak lantas meniscayakan sifat dasar ini. Nyatanya, dilihat dari studi kasus Indonesia, kesepakatan dan mekanisme ASTD ternyata masih membawa banyak tantangan yang harus dihadapi. Terutama kemungkinan bahwa mekanisme ini justru menimbulkan “ancaman” dari negara-negara tetangga yang ingin memanfaatkan aset Indonesia untuk kepentingannya. Sementara itu, dari 12 pasal yang ada, hanya sedikit yang dapat dimanfaatkan Indonesia untuk kepentingan nasionalnya –itu pun tetap tergantung bagaimana kelihaian Indonesia dalam forum negosiasi, baik di forum bilateral ataupun regional.

³⁰⁵ Robert Gilpin, *Op.Cit*, hal.11.

BAB 5

KESIMPULAN

Skripsi ini membahas permasalahan-permasalahan yang timbul dari sebuah kesepakatan kerjasama regional, yaitu kerjasama dalam rangka mewujudkan integrasi pariwisata melalui tahapan liberalisasi jasa di ASEAN. Menggunakan kesepakatan ASEAN *as A Single Tourism Destination* (ASTD) yang akan dilaksanakan tahun 2010 dengan ASEAN *Tourism Agreement* (ATA) yang telah diratifikasi tahun 2002 sebagai prosedurnya dan studi kasus Indonesia, studi ini mengelaborasi kerangka berpikir *realis state centric* sebagaimana dideskripsikan Robert Gilpin untuk menganalisa permainan kepentingan negara-negara ASEAN dalam forum tersebut. Kepentingan itu adalah baik yang terefleksikan dari prosedur yang terdapat di dalam ATA, maupun yang akan dilaksanakan secara teknis.

Permasalahan yang diangkat dan dibahas dalam skripsi ini meliputi dua fokus yang saling berkaitan. Pertama, menganalisis prinsip yang digunakan di dalam ASTD, baik dalam hal pembentukan maupun pelaksanaannya. Ini berkaitan dengan kepentingan negara-negara ASEAN yang diterapkan di dalam forum. Kedua, menganalisis tantangan yang berasal dari ASTD. Keterkaitan dengan permasalahan sebelumnya adalah bahwa berdasarkan asumsi *realis*, setiap negara yang menjalin kerjasama internasional akan memiliki kepentingan masing-masing, sehingga setiap negara pasti menghadapi tantangan dari setiap kesepakatan yang dibentuk. Tantangan tersebut bersifat spesifik sesuai dengan kepentingan masing-masing negara. Oleh karena itu, diambil studi kasus yang menunjukkan bahwa ASTD memiliki tantangan bagi negara anggota tertentu. Studi kasus yang diambil adalah Indonesia karena termasuk 4 besar negara pariwisata ASEAN, memiliki potensi dan kondisi industri pariwisata yang kontradiktif, serta memiliki konflik wisata *intra-regional* dengan negara tetangga sesama ASEAN 4.

Hal terpenting dalam skripsi ini adalah mengelaborasi teori hingga menemukan jawaban permasalahan dan mengukur kedalaman hipotesis. Permasalahan pertama dibahas pada bab 3 dan permasalahan kedua pada bab 4. Keduanya dianalisis berdasarkan teori-teori *realis* yang telah dijelaskan pada bab 1 yang dielaborasi dengan sejarah hingga fakta-fakta pembentukan ASTD yang dibahas pada bab 2.

Universitas Indonesia

Analisa dalam bab 3 didasarkan pada asumsi realis tentang kepentingan nasional dan bagaimana regionalisme terbentuk di atas kepentingan negara-negara di dalamnya yang saling berbeda dan terkadang berbenturan. Asumsi ini menunjukkan adanya dua prinsip yang saling berlawanan di dalam kesepakatan regional –baik dalam pembentukannya, atau pelaksanaannya, yaitu *mutual gain* (keuntungan bersama) dan *relative gain* (keuntungan relatif) –yang diperjuangkan oleh masing-masing negara. Realis tidak mempercayai *mutual gain*. Walaupun kesepakatan regional tampak bersifat *mutual*, tetapi kepentingan nasional negara tetap berada di atas segalanya. Merujuk Gilpin, integrasi adalah konsep yang sulit, hanya akan berhasil bila ada negara hegemon yang mampu mengikat kuat, memaksa, menopang, dan membuat stabilitas –itu pun hanya bersifat sementara. Tanpa itu, berarti integrasi dilakukan dengan memperhitungkan kepentingan nasional masing-masing negara, sehingga selalu ditujukan untuk memaksimalkan *relative gain* masing-masing, bukan untuk mencapai *mutual gain*. Sifatnya rapuh dan memiliki kecenderungan konflik. Dengan menggunakan asumsi ini, analisa dilakukan untuk menemukan apakah prinsip *relative gain*, ataupun *mutual gain* yang berada di dalam kesepakatan ASTD.

Analisa dilakukan dengan mengelaborasi asumsi dasar realisme dengan fakta-fakta kepentingan masing-masing negara yang direfleksikan dari kebijakan pariwisatanya. Dari hasil studi, ditemukan fakta-fakta berikut: (1) keberadaan 4 negara dengan industri pariwisata paling menjanjikan di ASEAN, yaitu Singapura, Malaysia, Thailand, dan Indonesia, yang dalam skripsi ini disebut sebagai ASEAN 4. Singapura dan Malaysia selalu menduduki peringkat pertama dan kedua. Sedangkan Thailand dan Indonesia di peringkat tiga dan empat. Indonesia lebih sering berada di peringkat empat; (2) keempat negara memiliki kebijakan pariwisata yang berbeda-beda. Tiap-tiap kebijakan mendefinisikan kepentingan pariwisata negara tersebut, baik dalam skala nasional ataupun regional, sekaligus strategi yang diterapkan untuk meraih kepentingan masing-masing; (3) keempat negara memiliki pola persaingan yang lebih intens dibandingkan negara-negara lain. Kecenderungan potensi konflik ada pada negara-negara yang berdekatan wilayahnya, yaitu Singapura, Malaysia, dan Indonesia. Karena potensi alamiahnya terbatas, Singapura dan Malaysia membuat strategi untuk memanfaatkan potensi negara tetangganya. Strategi ini adalah kebijakan pariwisata masing-masing negara; (4) Singapura, Malaysia, dan Thailand memiliki kebijakan

pariwisata yang berorientasi ke luar (mengedepankan promosi dan daya tarik destinasi). Indonesia memiliki kebijakan pariwisata yang berorientasi ke dalam (mengedepankan cinta tanah air dan pengembangan potensi daerah); (5) dari keempat negara, hanya Singapura yang kebijakan pariwisatanya bersifat sangat liberal.

Sementara itu, dari hasil elaborasi antara asumsi realis dan fakta-fakta di atas, ditemukan hal-hal sebagai berikut: (1) ASEAN tidak memiliki negara hegemon, sehingga integrasinya rapuh dan berjalan layaknya koalisi semu; (2) Kesepakatan ASTD baik secara umum, maupun yang tertuang di dalam pasal-pasal ATA mencerminkan kepentingan liberalisasi yang sesuai dengan kebijakan pariwisata Singapura. Bagi negara lain, sifatnya kompromistis –ada yang mewakili kepentingannya, ada yang tidak; (3) ASTD terbentuk sebagai sebuah arena kompetisi pasar bebas jasa, maka akan ada yang menang dan yang kalah. Kerjasama hanya diletakkan sebagai *platform* yang digunakan untuk merepresentasikan salah satu kepentingan, atau mau tidak mau harus diikuti untuk dapat bertahan dalam sistem. Kompetisi berjalan atas mekanisme *self help* dari masing-masing negara; (4) Integrasi pariwisata ASEAN tidak bersifat *mutual gain* karena setiap negara memiliki kepentingan yang berbeda-beda, bahkan ada yang berbenturan di dalam iklim kompetisi yang cukup tajam. ASTD hanya mewakili kepentingan negara tertentu; (5) *Relative gain* adalah dasar dari politik internasional suatu negara. Kesepakatan ASTD terbentuk atas dasar prinsip *relative gain* –karena ada yang bersifat mutlak, ada yang bersifat kompromi. Maka, negara-negara pun akan menjalankan mekanisme ini berdasarkan prinsip *relative gain* demi kepentingan nasionalnya masing-masing; (6) mekanisme regional yang berjalan atas dasar prinsip *relative gain* akan membawa tantangan yang pasti dihadapi oleh masing-masing negara walaupun bersifat spesifik.

Permasalahan kedua dianalisa dalam bab 4 dengan menggunakan studi kasus Indonesia dan kerangka asumsi yang sama, yaitu realisme dalam memandang tantangan yang dihadapi negara dalam kerjasama internasional. Setiap negara yang menjalankan politik internasional selalu menghadapi dua tantangan sekaligus, yaitu melindungi kepentingan nasionalnya dari kepentingan lain yang dapat mengancam, dan mengupayakan pencapaian kepentingan nasional demi keuntungan negaranya. Maka, tantangan pertama Indonesia (dalam bab 4 disebut sebagai tantangan A) adalah mewaspada dan mengantisipasi peluang di dalam arena ASTD (celah-celah

kesepakatan) yang dapat dimanfaatkan oleh negara lain untuk menerapkan kepentingan di Indonesia. Sedangkan tantangan keduanya (dalam bab 4 disebut sebagai tantangan B) adalah melihat dan mencari peluang di dalam kesepakatan ASTD yang dapat digunakan untuk memaksimalkan keuntungan relatif Indonesia di bidang pariwisata ASEAN.

Analisa pada bab 4 ditujukan pada identifikasi dua tantangan yang berlaku secara spesifik pada Indonesia. Elaborasi analisa mempertemukan antara 3 hal, yaitu asumsi dasar realis tentang tantangan, kondisi pariwisata Indonesia dalam konteks regional (potensi dan kendala), dan mekanisme ASTD yaitu pasal-pasal dalam ATA 2002. Pembahasan dalam bab 4 sendiri mengungkapkan beberapa fakta tentang potensi dan kendala pariwisata Indonesia, serta posisi pariwisata Indonesia di ASEAN, bahwa: (1) Secara alamiah, Indonesia memiliki potensi pariwisata paling besar di ASEAN ditinjau dari posisi dan kondisi geografis, luas wilayah, dan kondisi topografinya. Potensi ini menjadikan Indonesia sebagai salah satu ASEAN 4 pariwisata ASEAN; (2) Walaupun demikian, Indonesia memiliki banyak kendala dalam pengelolaan industri pariwisatanya sehingga tidak dapat meraih peringkat yang optimal jika dibandingkan negara ASEAN 4 lain yang sangat minim potensi, namun baik di bidang pengelolaan industri. Faktanya, potensi wisata bukan jaminan keberhasilan industri pariwisata, tetapi strategi pengemasan, pelayanan, dan pemasaran; (3) Secara keseluruhan (baik internal dan eksternal), Indonesia memiliki 12 kendala utama di bidang pariwisatanya yang meliputi: alokasi anggaran yang minim, tidak adanya *grand strategy* yang kompetitif (orientasi masih *inward looking*), ujung tombak industri pariwisata (biro perjalanan) yang lemah, promosi yang lemah, SDM kurang berkualifikasi, infrastruktur yang buruk, masalah pengembangan destinasi, kendala transportasi dan jasa perjalanan, masalah keamanan, masalah pada pemerintah, lemahnya perlindungan dan pengelolaan aset wisata, dan masalah pada hubungan luar negeri (konflik dengan negara tetangga); (4) Singapura dan Malaysia adalah dua negara yang harus diwaspadai karena berpotensi melemahkan Indonesia dengan kebijakan pariwisatanya; (5) Indonesia memiliki sejarah liberalisasi yang tidak cemerlang dan dinilai sebagai negara yang tidak mampu mengambil keuntungan dari liberalisasi. Sedangkan liberalisasi jasa pariwisata tergolong baru bagi Indonesia.

Iklim pariwisata Indonesia yang seperti ini, dihadapkan pada mekanisme ASTD, serta dianalisa dengan menggunakan asumsi tantangan dari perspektif realis akan mengidentifikasi tantangan-tantangan spesifik yang akan dihadapi Indonesia dalam ASTD. Yaitu yang berasal dari kondisi umum ASTD dan konstelasi kepentingan pariwisata negara-negara ASEAN, serta tantangan yang berasal dari pasal-pasal dalam ATA 2002 yang merupakan prosedur resmi ASTD. Masing-masing kategori memuat dua jenis tantangan yang sesuai dengan asumsi realis, yaitu tantangan A (melindungi kepentingan nasional Indonesia dari mekanisme ASTD yang dapat digunakan negara lain untuk melemahkan Indonesia) dan tantangan B (mencari keuntungan di antara celah-celah ASTD yang dapat dimanfaatkan Indonesia untuk memperjuangkan kepentingan nasional pariwisatanya di tingkat regional).

Dengan demikian, akhir dari analisa dan pembahasan dalam skripsi ini telah menjawab dua rumusan permasalahan dan sesuai dengan hipotesis yang telah diajukan pada bab 1 sebelumnya. Permasalahan pertama tentang prinsip ASTD telah dijawab dalam bab 3 dan permasalahan kedua dijawab dalam bab 4. Setiap analisa didasarkan pada kerangka teori yang relevan sebagaimana dijelaskan dalam bab 1 dengan menggunakan kerangka konsep yang juga telah dijelaskan pada bab 1.

Dari hasil kesimpulan analisa, dapat ditarik lagi beberapa kesimpulan yang bersifat umum: (1) Walaupun klasik, teori realis tidak pernah usang untuk menganalisa hubungan antar-negara karena “perang” antar-negara bisa terjadi pada ranah apapun – bahkan pariwisata sekalipun; (2) Akar dari hubungan antar-negara adalah kepentingan. Kepentingan akan mengantarkan negara sebagai aktor utama dalam hubungan internasional. Institusi dan mekanisme regional dibangun di atas kepentingan negara-negara yang tidak dapat diukur secara kasat mata. Maka setiap negara harus saling waspada terhadap kepentingan; (3) regionalisme tidak menjamin mekanisme kerjasama yang absolut dan merata, karena dalam beberapa aspek, mekanisme bilateral lebih diberi ruang dan intensitasnya tidak dapat diukur secara langsung melalui mekanisme regional; (3) Dimensi hubungan internasional sangat luas, mencakup setiap disiplin yang melibatkan aktor negara dan menyentuh dimensi politik internasional (hubungan antar negara pada level kebijakan). Maka, disiplin pariwisata relevan dibahas dalam studi hubungan internasional karena yang merupakan industri lintas negara dan melibatkan penerapan kebijakan suatu negara terhadap negara lain.

DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Alam, Wawan Tunggal. 2009. *di Bawah Cengkeraman Asing: Membongkar Akar Persoalannya dan Tawaran Revolusi untuk Menjadi Tuan di Negeri Sendiri*. Jakarta: Ufuk Press.
- Arifin, Sjamsul, et.al., eds. 2007. *Kerjasama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan bagi Indonesia*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Arifin, Sjamsul, et.al., eds. 2008. *Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015: Memperkuat Sinergi ASEAN di Tengah Kompetisi Global*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Baun, Michael J. 2000. *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Greason, Marcus M. 2008. *Tourism Dynamics: Marketing and Transparency*. New York: Gilbert Press.
- Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economy order*. New Jersey: Princeton University Press.
- Grieco, Joseph M. 1990. *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barrier to trade*. Itacha: Cornell University Press.
- Hadi, Syamsul et.al., 2007. *Post Washington Consensus dan Politik Privatisasi di Indonesia*. Jakarta: Marjin Kiri.
- Hobson, John M. 2000. *State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, K.J. 1992. *International Politics: A Framework for Analysis*. 6th ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Huntington, Samuel. 1986. *Political Order in Changing Society*. USA: Cornell University Press.
- Jacksonfield, Jacobs. 1973. *The Origins of International Relations Theory: Realism and Liberalism*. New York: HarperCollins.
- Jackson, Immanuel dan George Sorenson. 2005. *Pengantar Studi HI*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jr., Robert J. Boxwell. 1994. *Benchmarking for Competitive Advantage*. New York: Mc Graw Hill.

Maison, Charles E. dan Eduardo Pedrosa, eds. 2007. *An APEC Trade Agenda?: The Political Economy of a Free Trade Area of The Asia Pacific*. Pasir Panjang: Singapore Publition Press.

Pelkman, Jacques. 2001. *European Integration: Methods and Economic Analysis*. 2nd ed. New York: Prentice Hall.

Preusse, Heinz G. 2004. *The New American Regionalism*. Northampton: Edward Elgar.

Rais, Amien. 2008. *Membangun Indonesia*. Jakarta: Gramedia.

Susilo, Taufik Adi. 2009. *Indonesia VS Malaysia: Membandingkan Peta Kekuatan Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: Marjin Kiri.

Underscott, Thames. 2009. *Uniquely Singapore in Beyond: The Truly Singapore Tourism Business*. Pulau Penang: Langkat Jaya.

Vellas, François dan Lioel Bécherel. 2008. *Pemasaran Pariwisata Internasional: Sebuah Pendekatan Strategis*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Wahab, Salah. 2003. *Manajemen Kepariwisata*. Jakarta: Pradnya Pramita.

Youti, Oka A. 1996. *Pemasaran Pariwisata*. Bandung: Angkasa.

SKRIPSI/TESIS

Hermawan, Heri. 2007. *Analisis Pengembangan Kebijakan Pariwisata Indonesia: Suatu Studi Perbandingan*. Tesis. Depok: Universitas Indonesia

JURNAL

Balassa, Bela. *Types of Economic Integration, World Bank Reprint Series*, No.69, Washington DC.

Ganesan, N. "Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia," dalam *Asian Affairs*, (Washington D.C.: 1994), hal.458-460.

Hersutanto, Begi. dalam *Jurnal Bela Negara*, 31 Agustus, 2009

Kartawan, "Menumbuhkan Perekonomian Melalui Pembangunan Pariwisata," dalam *Jurnal Kepariwisata Indonesia: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kepariwisata*, Agustus 2008.

Soesastro, Hadi. "Dari Perdagangan Bebas Menajdi Pasar Tunggal ASEAN," dalam *Analisis CSIS: Capaian Setelah 10 Tahun Reformasi: Tinjauan Bidang Ekonomi*, Vol.36, No.3, September 2007, hal.317.

Universitas Indonesia

Wanandi, Jusuf. "Major Power Relations and East Asian Regionalism," dalam *The Indonesian Quarterly*, Vol.35, No.2, *Second Quarter*, 2007, hal.178

Soepardhie, Ibrahim. 2001. "Paradigma Baru Pengembangan Pariwisata Berwawasan Bhineka Tunggal Ika," dalam *Jurnal Pariwisata*. Bandung: STIEPAR YAPARIAKTRIPA.

Syaltout, Mahmud. "Penyelesaian Konflik Warisan Budaya," dalam *Jurnal Nasional*, Senin, 21 September 2009.

Jurnal UNWTO World Tourism Barometer, Vol.5 No.2,2007.

Jurnal Regional Outlook, Southeast Asia, periode 2002 -2003.

KERTAS KERJA

Aly, Hasan Y. dan Mark C. Strazicich. 2002. "Terrorism and Tourism: Is the Impact Permanent or Transitory?" *Time Series Evidence From Some MENA Countries, Working Paper, Department of Economics*, Ohio State University.

Hoekman, Bernard et.al. 2001. "Trade Policy Reform and Policy Alleviation," dalam *Policy Research Working Paper 2733*. Washington D.C.: World Bank.

Hutabarat, Budiman et.al. 2005. *Laporan Akhir: Analisis Perubahan dan Dampak Kesepakatan Perdagangan Bebas Regional dan Penetapan Modalitas Perjanjian Multilateral di Sektor Pertanian*. Bogor: IPB.

Maunati, Yekti et.al. 2007. Pariwisata, Identitas Budaya dan Globalisasi di Singapura, dalam *Project Paper LIPI*. Jakarta: PSDP LIPI.

Mc Guire, G. 2004. "A Future Trade Policy for Indonesia: Which Road to take?" dalam *UNSFIR Working Paper No.04/02*. Jakarta: UNSFIR.

Nirwandar, Sapta. "Pembangunan Sektor Pariwisata di Era Otonomi Daerah," *Kertas Kerja Analisis Pariwisata Indonesia*, (Jakarta: Depbudpar, 2008).

Ochiai, Ryo. *An Investigation into he Measures Affecting The Integration of ASEAN's Priority Sectors (Phase 2); Overview: The Impediments to Trade in the Priority Sectors*, REPEF Project 06/001a.

Sabri, Muhammad et.al., 2008. "Mengangkat Potensi Pariwisata bahari di Kepulauan Banda," *Working Paper Riset Universitas Indonesia dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan Indonesia*.

Universitas Kristen Petra Surabaya. 2005. Laporan Riset Pariwisata.

Universitas Indonesia

INTERNET

Hartati, Anna Yulia. "Diplomasi Preventif Hubungan Indonesia-Malaysia," diakses dari <http://www.kronline.com>, 16 November, 2009, p.k.09.00.

Junaedi, "Perpu Terorisme: Reaksi atas Kegentingan Pariwisata Internasional," dalam *Jurnal Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia*, (Fakultas Hukum Universitas Indonesia), diakses dari <http://www.pemantauperadilan.com>.

Leavell, Virginia. *Baru, Thai Capitalism: Development atau Bencana?* diakses dari http://www.74.135.19.132/translate_c?hl, 19 Mei, 2009, p.k.10.29.

Nirwandar, Sapta. *Pembangunan Pariwisata di Era Otonomi Daerah*, diakses dari <http://indonesia-forum.com>, Jumat, 18 Februari, 200

Purwono, Heni. *Belajar Mengelola Pariwisata dari Negeri Tetangga*, diakses dari <http://citizennews.suaramerdeka.com>, 19 Mei, 2009, p.k.11.22.

Republika Newsroom, *Malaysia Dulang Devisa dari Wisata Belanja dan Kuliner*, diakses dari <http://www.republika.co.id>., Kamis, 06 November 2008 pukul 20:30

Santosa, Setyanto P. *Mengenal daya Saing Pariwisata Indonesia*, diakses dari <http://www.kolom.pacific.net>., 9 Mei, 2008, p.k.14.21.

Sirait, Jones. *Destinasi Tunggal ASEAN?*, diakses dari <http://www.geografiana.com>, 16 September 2008, p.k.14.31.

Winarno, Bondan. *Pariwisata Indonesia*, diakses dari <http://www.Forum.detik.com>, Kamis, 17 Februari 2008, p.k.17.33.

ASEAN Tourism Agreement © Copyright 2007, ASEAN Secretariat, diakses dari <http://www.aseansec.org>, Selasa, 10 Desember, 2008, p.k.19.40

Blue Print ASEAN Economic Community on Tourism Sector of Services, © Copyright 2003 ASEAN Secretariat, diakses dari <http://www.aseansec.org>., Selasa, 10 Desember, 2008, p.k.19.35.

SUMBER INTERNET LAINNYA (DATA-DATA LEPAS DAN SUMBER FOTO)

<http://www.singaporeedu.gov.sg>

<http://www.detiknet.com>

<http://citizennews.suaramerdeka.com>

<http://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp>

<http://www.bangkokpost.com>,

<http://www.web.bisnis.com>

<http://www.koran-kompas.co.id>.

<http://www.wisatanet.com>

http://www.forum_igj.com

<http://www.globaljust.org>

<http://www.bappenas.go.id>.

<http://www.depbudpar.go.id>

<http://www.gatra.com>

<http://www.portal-indonesia.info>

Universitas Indonesia

SUMBER LAIN

- Hadinoto, Panji R. "Mendesak, Keppres tentang Perlindungan Seni Budaya," dalam *Kompas*, 31 Agustus 2009.
- Hadi, Syamsul. "Perdagangan Bebas dan Pembangunan," dalam *Kompas*, 13 Agustus, 2008.
- J. Rachbini, Didik. "Kelemahan Mendasar Pariwisata Indonesia," dalam *Harian Jawa Pos*, Jumat, 30 Mei, 2007.
- Londo, P.I. 1995. "Peluang dan Kendala dalam Pengembangan Wisata Pantai di Indonesia," dalam *Buletin Ekonomi*. Jakarta: Bapindo.
- Mardana, Bayu Dwi. dalam *Harian Sinar Harapan*, November 2003.
- Purnomo, Kristianto. "Benang Kusut Pariwisata Indonesia: PR Buat Jero Wacik," dalam *Kompas: Opini*, Kamis, 22 Oktober 2009.
- Sampson, George dan Rod Snape. 1985. "Identifying Issues in Trade in Services," dalam *The World Economy*.
- Shahab, Alwi. "Konflik Budaya," dalam *Republika*, Minggu, 30 Agustus 2009.
- Supriyono, Arif. "Mengendalikan Pertumbuhan Pariwisata Nasional," dalam *Harian Republika*, 8 Maret 1995.
- Supriyoko, Ki. 2006. *International Conference on Cultural Tourism: Pariwisata Sebagai Pilar Ekonomi*. Yogyakarta.
- Wacik, Jero. "Menilai Program Visit Indonesia Year 2008 Yang Segera Berakhir dan Gagal," *Harian Seputar Indonesia*, 7 November, 2008.
- Berita Perdagangan KBRI-Bangkok. 2008. *Krisis Politik di Thaliand: Mampukah Mengalihkan Tujuan Wisatawan Asing ke Indonesia*. Pusat Humas Departemen Perdagangan Indonesia.
- Badan Pusat Statistik Indonesia dan Pusdatin Depbudpar.
- Harian Bisnis Indonesia*, Kamis, 7 Agustus 2008.
- Harian Sinar Harapan*, "Positioning di Pasar Internasional," 30 Januari 2003.
- Pasal 39 UU No.15 Tahun 1992
- Keppres No.118 Tahun 2000
- Boediharso.2007.*Personnal interview*
- Des Alwi. 21-25 September 2008.Banda Naira. *Personnal interview*

PLAN OF ACTION ON ASEAN COOPERATION IN TOURISM (1997/1998)

I. Introduction

1. ASEAN cooperation in tourism was formalised in 1976 following the formation of the Sub-Committee on Tourism (SCOT) under the ASEAN Committee on Trade and Tourism. ASEAN SCOT had been effective in initiating regional tourism projects in the functional areas of promotion, marketing and research.
2. The most concrete achievements of ASEAN tourism cooperation were the Visit ASEAN Year 1992 Campaign (VAY '92), the hosting of the ASEAN Tourism Forum as an annual event since 1981, and the establishment of the ASEAN Tourism Information Centre in 1988 as a central coordinating arm. Six ASEAN Promotional Chapters for Tourism were also established in major tourist markets. Technical assistance from the European Union, India, Japan, New Zealand and Republic of Korea had been provided for ASEAN tourism marketing, research and training activities.
3. For the period 1991-1995, growth of ASEAN tourism was phenomenal. It was more than two-fold the world's arrivals and, over that of the Asia-Pacific region. ASEAN tourism is expected to grow by 7.6% p.a. and 4.9% p.a., up to the year 2000 and 2001-2005, respectively. Travel and tourism also presents promising economic gains to the ASEAN region up to year 2007. For Southeast Asia, it is expected to create employment for an additional 21 million jobs (from the 1997 level of 26 million) and will experience 125% growth in capital investment from US \$ 27 billion level in 1997. The original ASEAN Member Countries (ASEAN 5) will have significant share of tourist arrivals in the order of 37 million and 47 million, respectively, up to year 2000 and 2001-2005.
4. The Fifth ASEAN Summit held in Bangkok on 15 December 1995 set the current direction for ASEAN Member Countries to focus on promoting sustainable tourism development, preservation of cultural and environmental resources, the provision of transportation and other infrastructure, simplification of immigration procedures and human resources development.
5. ASEAN Member Countries recognise the strategic role of the Tourism Sector in their economic growth and for the ASEAN region, and in advancing the rich and diverse social, cultural and historical heritage and image of ASEAN. In 1996, ASEAN countries, including Cambodia, received 31.7 million tourists with total receipts of US \$ 31 billion. Thus, the ASEAN tourism sector collectively contributed significant gain to the regional economy, an equivalent of 9.1 % of total exports and 4.9 % of regional Gross Domestic Product (GDP).
6. Taking cognisance of the above opportunities, the 6th Meeting of the ASEAN National Tourism Organisations (NTOs) held in Singapore on 17-18 July 1997 agreed to formulate the Plan of Action for ASEAN Cooperation in Tourism. This Plan would then be submitted for consideration of the first formal meeting of the ASEAN Tourism Ministers in Mactan, Cebu, Philippines on 10 January 1998. A draft Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Tourism was likewise endorsed, for consideration and approval of the Tourism Ministers at their Cebu meeting.
7. This Plan of Action is a strategic document that will provide greater tourism interaction and cooperation and bind ASEAN Member Countries into a more solidly cohesive regional alliance into the new millennium.

II. Objectives

8. The ASEAN tourism sector will definitely benefit from the increasing affluence and strong economic growth of the Member Countries brought about by the rapid political and economic changes driven by the continuing globalisation process for trade and investment, and the advances in transport, telecommunications and information technology, among others. ASEAN also has much to offer with the inherent diversity in terms of peoples, lifestyle, culture, religion and culinary experience, together with the rich natural landscape and deep historical heritage. The objectives, therefore, of ASEAN cooperation in the tourism sector are:
 - a. To develop and promote ASEAN as a single and collective tourism destination with world class standards, facilities and attractions;

- b. To enhance cooperation in the tourism sector among Member Countries, involving both public and private sectors, in order to achieve facilitation of intra-ASEAN travel and free trade and investment in tourism services; and
- c. To provide a common forum for discussion of major issues and developments in travel and tourism.

III. Areas for Enhanced Tourism Cooperation

9. ASEAN cooperation in tourism will be intensified in areas such as investment policy, tourism development planning, human resources development, environmental and cultural preservation, to achieve continued and long-term viability of the ASEAN tourism industry. Meaningful cooperation can be best attained through the strengthening of the existing linkages in the tourism sector in both public and private sectors of ASEAN Member Countries, with Member Countries incorporating and promoting regional common needs-oriented programmes into ongoing national programmes and through greater participation of the private sector. The following shall be the general activities to enhance cooperation in ASEAN tourism:

- a. Exchange of information and experience;
- b. Coordination and/or harmonisation of tourism policies and programmes;
- c. Marketing, training, research and information dissemination;
- d. Facilitation of intra-ASEAN travel;
- e. Promotion of tourism incentives to facilitate the development of tourism infrastructure and other related travel and tourism facilities;
- f. Promotion of private sector participation and enhancing public-private sector collaboration;
- g. Closer cooperation with ASEAN Dialogue Partners and other emerging markets to promote tourism to ASEAN ; and
- h. Joint approaches in addressing international and regional tourism issues in areas of common interest.

IV. Strategies and Actions

10. The following strategies and supporting actions will be implemented to achieve the abovementioned objectives.

STRATEGY 1

Marketing the ASEAN region as a single tourist destination with multi-faceted attractions and world class standards and facilities

11. ASEAN Member Countries acquired considerable experience and success in promoting the region during the Visit ASEAN Year 1992 (VAY '92), in line with the 25th Anniversary of ASEAN. This special promotional activity intended to increase visitor traffic and stimulate growth of intra-ASEAN travel highlighted the unique attributes of ASEAN in terms of its heritage, culture, shopping and attractions. More importantly, VAY '92 was a showcase of the strong commitment of the ASEAN National Tourism Organisations (NTOs), the keen and coordinated partnership of the public and private sector, as well as the ASEAN Dialogue Partners, in the effective and fruitful realisation of the collective event.

12. Above success, no doubt, has to be progressively replicated by Member Countries, more so in the light of the fierce competition from other regions in the world for a viable and sustainable tourism niche, and to meet the challenges of the changing attitudes and behavior of the global tourism industry.

13. A concerted common action by ASEAN Member Countries to embark on joint tourism programme is imperative to provide the ASEAN region a more eventful, appealing and powerful product image as a destination in the Asia-Pacific region and a strong institutional boost to highlight the brilliance and variety of ASEAN tourism experience. This joint promotional and marketing programme also provides a platform for intensified cooperation of both public and private sectors in ASEAN Member Countries, either on an individual or collective basis. In this regard, a regional action programme to collectively promote and market ASEAN as a single destination must have to be evolved. Maintaining the international competitiveness of ASEAN as a tourism destination also poses continuing challenge and development of a regional tourism masterplan as well as increased funding support for promotion and marketing will be an important consideration in the process. The required actions are the following:

ACTIONS

- Promote ASEAN as a single destination, offering thematic tour packages/attractions. This will allow visitors to explore the region and focus on specific areas of interest.
- Promote and market selected ASEAN countries in twin - or multi - tour packages so that visitors can enjoy the multi-faceted attractions of the ASEAN region
- Hold ASEAN-wide events during a designated period of the year. These events will be run concurrently so that visitors can hop from one ASEAN destination to another to experience a full spectrum of exciting events. Each event will feature a particular theme such as ASEAN cuisine or ASEAN art
- Intensify tourism networking and contacts in target niches or source markets and in international tourism and travel trade fairs, through roadshows, publication of ASEAN market guides and travel brochures, including travel film, and cross-cultural travel schools, workshops and seminars involving, among others, travel agents, tour operators and media specialists
- Intensify public-private sector partnership as an effective marketing and promotion force under the auspices of the ASEAN Tourism Association (ASEANTA), the ASEAN Tourism Forum (ATF) and other relevant bodies
- Strengthen institutional support through responsive marketing policies/strategies of the ASEAN NTOs, the ASEAN Promotional Chapters for Tourism (APCTs), and active involvement of the ASEAN Communication Team for Tourism (ACTT) in the conduct of public relations and other activities to promote ASEAN travel
- Establish an ASEAN Tourism Fund for joint promotion and marketing activities
- Produce an ASEAN Directory of Tourism Products and Services, in print form and as Internet on-line information
- Enhance programmes to ensure safety and security of international travellers

STRATEGY 2

Encouraging Tourism Investments under a More Competitive Regime

14. The travel and tourism industry is an important growth industry providing substantial foreign exchange receipts and employment opportunities. It is woven into the fabric of domestic and international trade through travellers' actions and consumption pattern to cover transportation, accommodation, catering/retail, recreation and other travel-related services. In some Member Countries, tourism ranks among the largest service sectors and has a major role in improving trade and business links. With its strategic role in the regional economy, ASEAN tourism has to keep pace with globalisation trends and market liberalisation, to enhance the opportunity for travel business to expand and compete across national borders and attract investments and technology to sustain the long-term viability of the tourism industry. The related actions are the following:

ACTIONS

- Improve further the commitments and schedule in the Tourism Service Sector under the ASEAN Framework Agreement on Services. New Members of ASEAN to be on board as soon as possible
- Coordinate and/or harmonise tourism investment policies and programmes, with the view to evolve common investment policies and priorities.
- Develop an ASEAN tourism investment guide, to foster transparency, among others, of the systems, procedures and regulations related to tourism investments in Member Countries
- Encourage joint investment missions to third countries. A Member Country can initiate joint investment missions with other Member Countries and promote the region as an attractive area for tourism investments
- Remove barriers and lengthy procedures that constrain or inhibit the flow of foreign investments, including the mobility of corporate participants, managerial and professional/technical expertise and other manpower to improve quality and efficiency of tourism services
- Facilitate free movement of manpower engaged in the travel and tourism industry

STRATEGY 3

Developing a Critical Pool of Tourism Manpower

15. Travel and tourism is a human resource intensive industry and the availability of skilled and trained manpower is a crucial element in the success of any tourism development plan or programme. More

importantly, people makes a vital difference in the attractiveness of a Member Country as a destination, in addition to the natural and cultural tourism assets, and thus investment in HRD is an integral part of any tourism plan or programme.

16. For 1997, travel and tourism is expected to generate employment for 260 million people across the global economy. By the year 2007, employment forecast is about 383 million, or well over 100 million new jobs created worldwide over the next decade. Regional analysis shows that Asia-Pacific generates the most travel and tourism related jobs - 173 million, with an additional 21 million new jobs created by year 2007 in Southeast Asia, with, e.g., Indonesia having 1.9 million new jobs.

17. Against this backdrop, continued emphasis in tourism education and training is necessary, not only to sustain ASEAN's competitive advantage, but for the upgrading of skills to address the demand for improved levels of quality, service and professionalism in the tourism and travel industry. The actions necessary will be the following:

ACTIONS

- Cooperate in HRD activities (tourism education and training), by sharing resources , skills and training facilities, e.g., networking of tourism training centres/institutes, provision of technical assistance and experts, emphasis on new job skills and new technologies, training of trainers, etc.
- Intensify public-private partnership in HRD activities, through relevant training bodies, ASEANTA and other regional/international tourism organisations such as PATA, WTTC, WTO, etc.
- Conduct training needs assessment, to ascertain manpower needs and tourism HRD and skills requirements

STRATEGY 4

Promoting Environmentally Sustainable Tourism

18. The World Wide Fund for Nature estimated that the US \$ 55 billion earned from tourism in developing countries, about US \$ 12 billion stems from ecotourism. However, the growth of tourism endangers the development of indigeneous populations and communities, not to mention the adverse environmental effects on the natural landscape, on the built environment, and on flora, fauna and animal life. In some countries, ecotourism development can be a potential economic and social concern, in view of limited land areas near natural and cultural attractions and the growing resentment by local residents in some destinations. Thus, ASEAN Member Countries have to evolve common approaches to address environmental management and protection to be an integral part of the tourism development process, contribute to the conservation, protection and restoration of the natural areas and ecosystems, and at the same time, provide benefits to the local communities. In this regard, the following actions will be pursued.

ACTIONS

- Assess existing capacity of economic and regulatory institutions to bring about sustainable tourism. Integrate tourism development strategies with land-use planning and conservation strategies
- Develop guidelines for assessing and monitoring tourism impact on culture and local environment, especially in environmentally and culturally sensitive areas
- Mount public information and awareness programmes, in collaboration with the media, to educate and gain acceptance of sustainable tourism by the public, especially at the local community-level
- Ensure public-private partnership in the planning for sustainable tourism development. Involve local citizen participation thoroughly in the planning process

STRATEGY 5

Facilitating Seamless Intra-ASEAN Travel

19. For tourism to prosper, the facilities that tourists demand must be in place, i.e. airports, hotels, surface transport and other life-support services like water, telecommunications and power. Lack of these tourist-related support infrastructure undoubtedly constrains the growth of tourism.

20. Accessibility is a key requirement for the success of tourism, and it would be imperative to connect every

tourist destination in ASEAN into the overall integrated transport and communications network that moves peoples, information and goods swiftly. A tourism boom is usually accompanied by a rapid growth in air travel and is also greatly influenced by aviation policy.

21. The total of Asian air passengers grew by 6.9 % in 1996, and a remarkable 19.1 % in 1995. Nearly 94 million Asians travelled as tourists in 1996, surpassing the number of tourists from North America for the first time ever, and with 50 % travelling in Asia, up from 40% in 1980. With ASEAN Member Countries to continue to be among the most important countries of destinations for air visitors to Asia-Pacific into the 21st century, Member Countries are expected to experience heavy strain on their airport infrastructure and airline capacity, hotel accommodations, and means of transportation. Thus, Member Countries must sustain support for a liberal international trading system in general, and for policy reforms for more competitive aviation services, liberalisation of telecommunications and tourism infrastructure expansion, in particular. Member Countries must also support reforms to rationalise or eliminate barriers impeding tourism growth. In this context, the associated actions are the following:

ACTIONS

- Streamline inspection processes and formalities at national borders/frontiers. Expand the "ASEAN Lane" to other international gateways, wherever feasible. Standardise customs, immigration and quarantine (CIQ) systems and procedures. Explore using smart passports or smart cards for automatic border clearance, and expanding visa waivers
- Support continuing liberalisation reforms of the air and sea transport and telecommunications sectors. Air and sea transport are vitally important parts of tourism development, to spur long-haul travel and create new tourism destinations. Telecommunications, on the other hand, is the medium for virtually all sales and distribution transactions in the travel and tourism industry. Encourage use of the Internet or other electronic global distribution systems in the ASEAN travel industry
- Expand the ASEAN circle and promotional fares
- Increase direct air links between secondary cities and tourism areas in ASEAN
- Improve infrastructure for cruise traffic so as to enhance cruise tourism in the region
- Support the proposed Trans-ASEAN networks in road, rail, waterways, and telecommunications
- Rationalise or eliminate barriers impeding tourism growth e.g. travel tax imposition

V. Tourism Statistical Database

22. Sharing of information and data, on a regular basis, shall be an integral element of ASEAN cooperation in the tourism sector. This regular exchange is very useful for the access and reference by individual Member Countries and their private sector as a tool for policy review and analysis and for tourism planning and research. In this regard, an ASEAN tourism website, linking the resource centres of ASEAN Member Countries, will be set-up. The ASEAN Communication Team for Tourism (ACTT) shall establish a complementary system for information sharing and dissemination during crisis or other situations that require rapid contact and communication between ASEAN NTOs.

VI. Institutional Arrangement

23. In endorsing this Plan of Action, it must be recognised that its successful implementation requires the collective commitment, coordination and cooperation of the ASEAN National Tourism Organisations (NTOs) and other concerned agencies and officials. Greater involvement of the ASEAN tourism private sector is also a key element in the Plan's implementation.

24. In the implementation of the Plan of Action, the ASEAN NTOs shall be responsible for the following:

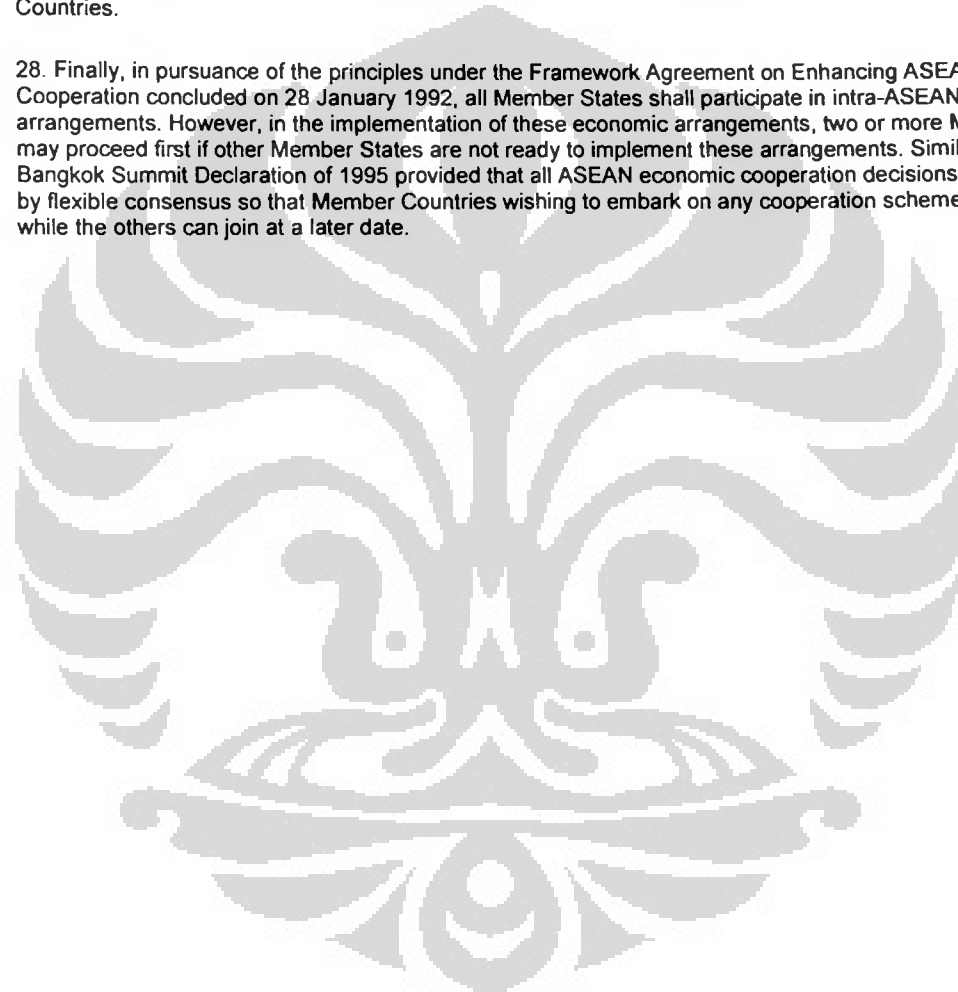
- a. Serve as the principal coordinating body to address all issues relating to its implementation;
- b. Undertake all measures for its implementation, including the approval of the necessary cooperation programmes, projects and activities;
- c. Identify financial support and relevant technologies from within and outside ASEAN, to include but not limited to the private sector, the ASEAN Dialogue Partners and other regional or international organisations; and
- d. Report on the implementation progress to the ASEAN Tourism Ministers at their annual meetings.

25. The ASEAN NTOs would convene Working Groups and/or special meetings consisting of the ASEAN Member Countries to further elaborate on the modalities for implementation, in general, and the preparation of the associated work programmes/plans, project proposals/documents, in particular. The host country and/or the country coordinator for the cooperation programmes would be subject to mutual agreement by the ASEAN NTOs. Implementation of the approved work programmes/plans shall be further carried out by Member Countries, through designated focal points.

26. The ASEAN Promotional Chapters for Tourism (APCTs) and the ASEAN Communication Team for Tourism (ACTT) shall serve as the extension arms of the ASEAN NTOs in the implementation of the Plan of Action.

27. The ASEAN Secretariat shall assist the ASEAN NTOs in carrying out the above responsibilities, including technical support and assistance in the supervision, coordination and review of the cooperation programmes, projects and activities. The ASEAN Secretariat shall also coordinate and monitor all approved activities with the relevant ASEAN coordinating bodies and concerned focal points and/or agencies of the Member Countries.

28. Finally, in pursuance of the principles under the Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation concluded on 28 January 1992, all Member States shall participate in intra-ASEAN economic arrangements. However, in the implementation of these economic arrangements, two or more Member States may proceed first if other Member States are not ready to implement these arrangements. Similarly, the Bangkok Summit Declaration of 1995 provided that all ASEAN economic cooperation decisions shall be made by flexible consensus so that Member Countries wishing to embark on any cooperation scheme may do so while the others can join at a later date.



Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Tourism (1998)

WE the undersigned, attending the Meeting of ASEAN Tourism Ministers (M-ATM) held in Mactan, Cebu, Philippines on 10 January 1998;

RECALLING the :

1. Declaration of ASEAN Concord signed in Bali, Indonesia on 24 February 1976, which stated that Member States shall take cooperative action in their national and regional development programmes, to broaden the complementarity of their respective economies;
2. Manila Declaration of 1987 signed on 15 December 1987, which expressed that ASEAN shall encourage intra-ASEAN travel and develop a viable and competitive tourist industry;
3. Singapore Declaration of 1992 signed on 28 January 1992, which expressed that ASEAN shall continue with its concerted efforts in the promotion of tourism;
4. Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation signed on 28 January 1992 provided that Member States agree to increase cooperation in tourism promotion; and
5. The Bangkok Summit Declaration of 1995 signed on 15 December 1995 which stated among others that:
 - a. ASEAN shall focus on promoting sustainable tourism development, preservation of cultural and environmental resources, the provision of transportation and other infrastructure, simplification of immigration procedures and human resource development;
 - b. ASEAN shall continue to support sub-regional arrangements;
 - c. ASEAN shall move towards enhancing cooperation and freer trade in services to include tourism, through the implementation of the ASEAN Framework Agreement on Services; and
 - d. ASEAN Sectoral Ministers as well as Senior Officials shall meet regularly to embark on new initiatives to strengthen economic cooperation. ASEAN Economic Ministers and the Senior Economic Officials Meeting shall continue to be the coordinating bodies for all economic activities.

REITERATING our commitment to the foregoing directives provided for in the said documents, for increased cooperation in tourism and initiation of new areas of cooperation, among others;

RECOGNIZING the strategic role of the tourism sector in the further economic growth of the Member States of ASEAN and the region in particular, and in advancing the rich social, cultural and historical heritage and image of ASEAN, in general; and

REAFFIRMING that meaningful ASEAN cooperation can be best achieved through the strengthening of the existing national linkages in the tourism sector in both the public and private sectors of the Member States of ASEAN and that Member States must incorporate and promote regional common needs oriented programmes into ongoing national programmes;

DO HEREBY AGREE THAT:

Article 1

OBJECTIVES

The objectives of this Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Tourism are:

- a. To develop and promote ASEAN as a single and collective tourism destination with world class standards, facilities and attractions;
- b. To enhance cooperation in the tourism sector among Member States, involving both public and private sectors, in order to achieve facilitation of intra-ASEAN travel and free trade and investment in tourism services;

- c. To provide a common forum for discussion of major issues and developments in travel and tourism; and
- d. To provide a mechanism to coordinate and supervise cooperation projects and activities for the tourism sector in ASEAN.

Article 2

AREAS OF COOPERATION

1. In general, ASEAN cooperation in tourism shall entail policy cooperation and coordination in areas such as investment policy, tourism development planning, human resources, environmental and cultural preservation, etc., to achieve continued and long-term viability of the ASEAN tourism industry. The resources of both the public and private sectors shall also be efficiently utilized in functional or operational areas like marketing, research and training programmes, for the benefit of ASEAN tourism as a whole.
2. More specifically, cooperation shall focus on the following:
 - a. Exchange of information and experience;
 - b. Coordination and/or harmonization of tourism policies and programmes;
 - c. Enhancement of cooperation in the areas of marketing, training, research and information dissemination;
 - d. Facilitation of intra-ASEAN travel;
 - e. Promotion of tourism incentives to facilitate the development of tourism infrastructure and other related travel and tourism facilities;
 - f. Promotion of private sector participation and enhancing public-private sector collaboration;
 - g. Closer cooperation with ASEAN Dialogue Partners and other emerging markets to promote tourism to ASEAN; and
 - h. Strengthening cooperation and joint approaches in addressing international and regional tourism issues in areas of common interest.
3. Member States, through the ASEAN NTOs, shall collectively develop work programme or plan for the above areas of cooperation, for consideration and approval by the M-ATM. Participation of the private sector shall be encouraged in the development and implementation of the work programmes on ASEAN cooperation in tourism.

Article 3

ORGANIZATION AND COORDINATION

1. The Chairmanship of the Meeting of ASEAN Tourism Ministers (M-ATM) and the Meeting of ASEAN National Tourism Organizations (ASEAN NTOs) shall be rotated annually. The M-ATM shall be preceded by the Meeting of ASEAN NTOs.
2. The M-ATM shall meet annually to discuss issues and developments of common interest and to set policy directions in the tourism sector. In particular, the M-ATM shall consider, review and approve the policies and work programmes/plans as may be endorsed by the ASEAN NTOs.
3. The ASEAN NTOs shall meet at least twice a year. The ASEAN NTOs shall be the operating arm of M-ATM in the supervision, coordination, and review of programmes and policy directions set by the ASEAN Tourism Ministers. The ASEAN NTOs shall:
 - a. Develop, coordinate and implement work programmes/plans to enhance cooperation in tourism, including the approval of the necessary cooperation programmes, projects and activities;
 - b. Provide a mechanism to promote participation from the private or business sector and non-governmental organizations; and
 - c. As and when necessary, establish working groups with clear terms of reference and specific time frames, to assist in the development and implementation of its policies and work programmes/plans. Experts from regional and international organizations in the tourism sector may also be invited for the purpose.
4. The implementation of the approved work programmes or plans shall be carried out by Member States, through designated national focal points.
5. The ASEAN Secretariat shall be the focal point to assist the ASEAN NTOs in carrying out its functions including technical support in the supervision, coordination and review of cooperation programmes and activities. The ASEAN Secretariat shall also

coordinate and monitor all approved projects and activities under the work programmes/plans with the relevant ASEAN coordinating bodies and concerned focal points and/or agencies of the Member States.

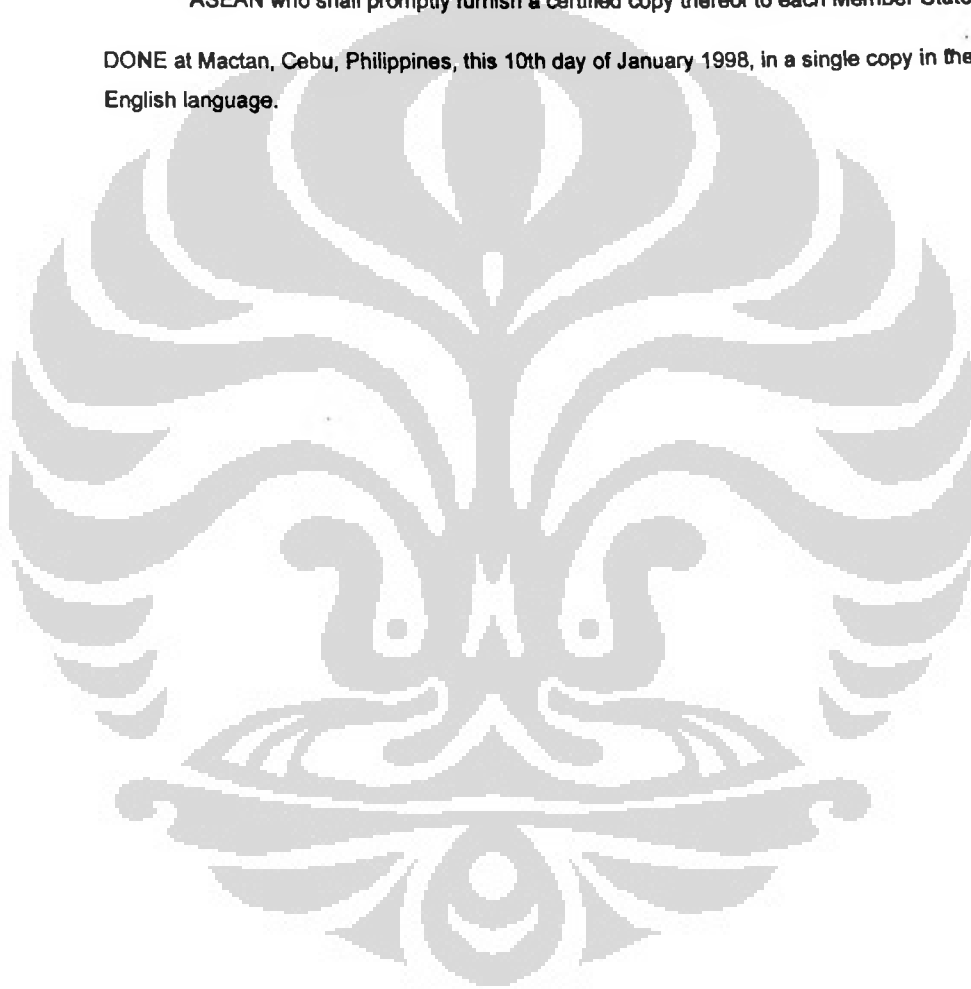
6. Recognizing that the ASEAN Economic Ministers (AEM) and the Senior Economic Officials Meetings (SEOM) are the main coordinators of all ASEAN economic cooperation activities, M-ATM and ASEAN NTOs shall coordinate their activities with the AEM and SEOM respectively through the Secretary-General of ASEAN.

Article 4

Final Provisions

1. This Ministerial Understanding shall enter into force on the date of signature.
2. This Ministerial Understanding may be amended or modified by mutual agreement of the Member States.
3. This Ministerial Understanding shall be deposited with the Secretary-General of ASEAN who shall promptly furnish a certified copy thereof to each Member State.

DONE at Mactan, Cebu, Philippines, this 10th day of January 1998, in a single copy in the English language.



ASEAN TOURISM AGREEMENT (2002)

WE, the Heads of Government/State of Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand, and the Socialist Republic of Viet Nam, Member States of the Association of Southeast Asian Nations (hereinafter referred to as ASEAN);

RECOGNISING the strategic importance of the tourism industry for sustainable socio-economic growth of the ASEAN Member States and the diversity in cultures, economy, and the complementary advantages across the region, which would benefit the tourism development of ASEAN in the pursuit of improved regional quality of life, peace, and prosperity;

RECALLING the Manila Declaration of 15 December 1987, which expressed ASEAN's determination to encourage intra-ASEAN travel and strengthen ASEAN's tourism industry;

NOTING the Hanoi Plan of Action adopted by us at our Sixth Summit held in Hanoi on 15-16 December 1998, and the Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Tourism, signed on 10 January 1998 in Cebu, the Philippines, which provided among others the development and promotion of ASEAN as a single tourism destination with world-class standards, facilities and attractions;

MINDFUL of the objectives of the ASEAN Framework Agreement on Services, signed in Bangkok on 15 December 1995, which laid down the basic principles and scope for negotiations on trade in services among ASEAN Member States with a view to liberalising intra-ASEAN trade in services;

REAFFIRMING our commitment to the rules and principles of the General Agreement on Trade in Services and our policy of applying them to the tourism and travel industry;

REAFFIRMING ALSO our adherence to the Global Code of Ethics for Tourism, adopted by the Thirteenth Session of the General Assembly of the World Tourism Organisation on 1 October 1999;

MINDFUL ALSO of the different levels of economic development and diverse cultural backgrounds of the ASEAN Member States;

AWARE, at the same time, of the valuable role of tourism in narrowing the development gap among ASEAN Member States as well as in fostering mutual understanding and regional stability;

EMPHASISING the need to strengthen, deepen and broaden cooperation in tourism among ASEAN Member States and among their private sectors in the light of the complementary nature of their tourism attractions;

STRESSING the need for ASEAN cooperation in making travel into and within ASEAN easier and more efficient;

DETERMINED to improve the efficiency and competitiveness of ASEAN's tourism services;

HAVING DECIDED at the Seventh ASEAN Summit on 4 November 2001 in Brunei Darussalam to conclude an ASEAN tourism agreement;

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

ARTICLE 1 OBJECTIVES

The objectives of this Agreement are:

- (1) To cooperate in facilitating travel into and within ASEAN;
- (2) To enhance cooperation in the tourism industry among ASEAN Member States in order to improve its efficiency and competitiveness;
- (3) To substantially reduce restrictions to trade in tourism and travel services among ASEAN Member States;
- (4) To establish an integrated network of tourism and travel services in order to maximise the complementary nature of the region's tourist attractions;
- (5) To enhance the development and promotion of ASEAN as a single tourism destination with world-class standards, facilities and attractions;
- (6) To enhance mutual assistance in human resource development and strengthen cooperation to develop, upgrade and expand tourism and travel facilities and services in ASEAN; and
- (7) To create favourable conditions for the public and private sectors to engage more deeply in tourism development, intra-ASEAN travel and investment in tourism services and facilities.

ARTICLE 2 FACILITATION OF INTRA-ASEAN AND INTERNATIONAL TRAVEL

Member States shall facilitate travel within and into ASEAN by:

- (1) Extending visa exemption arrangement for nationals of ASEAN Member States traveling within the region on the basis of bilateral visa exemption agreements concluded between Member States that are ready to do so;
- (2) Harmonising the procedures for issuing visas to international travelers;
- (3) Phasing out travel levies and travel taxes on nationals of ASEAN Member States traveling to other ASEAN Member States;
- (4) Encouraging the use of smart cards for ASEAN business and frequent travelers and, where appropriate, for cross-border travel on the basis of bilateral agreements concluded between Member States that are ready to do so;
- (5) Improving communications with international travelers through the use of universal symbols and multi-lingual signs and forms; and
- (6) Easing the process of issuance of travel documents and progressively reducing all travel barriers.

ARTICLE 3 FACILITATION OF TRANSPORT SERVICES

Member States shall facilitate transport within and into ASEAN by:

- (1) Cooperating in promoting accessibility by air to and amongst Member States through the progressive liberalisation of air services;
- (2) Improving the efficiency of airport management and other related services;

- (3) Developing appropriate policies to encourage cruising, travel by ferries, and leisure boats by providing adequate infrastructure and facilitating seamless travel;
- (4) Enhancing cooperation in developing measures in support of efficient and safe travel and tourism in terms of land transport and travel insurance; and
- (5) Encouraging cooperation and commercial arrangements among ASEAN airlines.

ARTICLE 4

MARKET ACCESS

Member States shall conduct continuous negotiations on trade in tourism services as provided for by the ASEAN Framework Agreement on Services.

ARTICLE 5

QUALITY TOURISM

Member States shall ensure quality tourism by:

- (1) Encouraging all levels of government and local communities to carry out programmes to ensure the preservation, conservation and promotion of the natural, cultural and historical heritage of Member States;
- (2) Encouraging visitors to learn, respect and help preserve the natural, cultural and historical heritage of Member States;
- (3) Encouraging where appropriate the adoption of environmental management standards and certification programmes for sustainable tourism and for assessing and monitoring the impact of tourism on local communities, culture and nature, especially in environmentally and culturally sensitive areas;
- (4) Promoting the use of environmentally sound technologies to preserve and conserve the natural heritage, the ecosystems and biodiversity and to protect endangered flora and fauna as well as micro-organisms;
- (5) Strengthening measures to prevent tourism-related threats on and exploitation of cultural heritage and natural resources; and
- (6) Taking stern measures to prevent tourism-related abuse and exploitation of people, particularly women and children.

ARTICLE 6

TOURISM SAFETY AND SECURITY

Member States shall ensure the safety and security of travelers by:

- (1) Stepping up cooperation among law-enforcement agencies in charge of tourist safety and security;
- (2) Intensifying the sharing of information on immigration matters among law-enforcement agencies; and
- (3) Taking all necessary measures to ensure communications and assistance systems to deal with visitors' concerns.

ARTICLE 7

JOINT MARKETING AND PROMOTION

Member States shall intensify joint action to market and promote travel into and within ASEAN by:

- (1) Supporting the Visit ASEAN Campaign, which calls for thematic tour packages and attractions to encourage visitors to focus on specific areas of interest;
- (2) Promoting ASEAN's richly diverse nature, culture and arts;
- (3) Fostering cooperation among ASEAN national tourism organisations and the tourism industry, particularly airlines, hotels and resorts, travel agencies and tour operators, in marketing and promoting transnational tour packages, including the sub-regional growth areas;
- (4) Calling on airlines of Member States to expand their tourism promotional programmes;
- (5) Holding ASEAN-wide promotional events within the region and overseas;
- (6) Expanding and strengthening ASEAN cooperation in overseas markets and major international tourism and travel-trade fairs;
- (7) Promoting ASEAN as a brand in the international market;
- (8) Strengthening support for the ASEAN Tourism Forum;
- (9) Promoting investment opportunities in the ASEAN tourism industry;
- (10) Cooperating in the use of information technology in the ASEAN tourism and travel-trade industry; and
- (11) Fostering public-private partnerships in tourism marketing and promotion in cooperation with international and regional tourism organisations and other relevant bodies.

ARTICLE 8

HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT

Member States shall cooperate in developing human resources in the tourism and travel industry by:

- (1) Formulating non-restrictive arrangements to enable ASEAN Member States to make use of professional tourism experts and skilled workers available within the region on the basis of bilateral arrangements;
- (2) Intensifying the sharing of resources and facilities for tourism education and training programmes;
- (3) Upgrading tourism education curricula and skills and formulating competency standards and certification procedures, thus eventually leading to mutual recognition of skills and qualifications in the ASEAN region;
- (4) Strengthening public-private partnerships in human resource development; and
- (5) Cooperating with other countries, groups of countries and international institutions in developing human resources for tourism.

ARTICLE 9

IMPLEMENTATION

1. Member States shall draw up the necessary Protocols, Memoranda of Understanding or any other instruments to carry out the provisions of this Agreement. In the implementation of these instruments, two or more Member States may proceed first if other Member States are not ready to implement these arrangements.

2. The ASEAN Tourism Ministers shall supervise, coordinate and monitor the implementation of this Agreement.

ARTICLE 10

AMENDMENTS

Any amendments to this Agreement shall be made by consensus and shall become effective upon the deposit of instruments of ratification or acceptance by all Member States with the Secretary-General of ASEAN.

ARTICLE 11

SETTLEMENT OF DISPUTES

1. Any dispute between Member States as to the interpretation or application of, or compliance with, this Agreement or any Protocol thereto, shall be settled amicably by consultation.
2. If a settlement cannot be reached, the dispute shall be dealt with in accordance with the Protocol on Dispute Settlement Mechanism for ASEAN signed on 20 November 1996 in Manila, the Philippines.

ARTICLE 12

FINAL PROVISIONS

1. This Agreement shall enter into force upon the deposit of instruments of ratification or acceptance by all Member States with the Secretary-General of ASEAN.
 - 2 This Agreement shall be deposited with the Secretary-General of ASEAN, who shall promptly furnish each Member State a certified copy thereof.
 - 3 Nothing in this Agreement can be construed to prevent enforcement in good faith of any measures made by Member States to protect national security or public order, public morals, religion, human life and health, as well as social and cultural values.
- DONE at Phnom Penh, Kingdom of Cambodia on the 4th day of November 2002, in a single copy in the English language.