

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kata pariwisata secara etimologi merupakan gabungan dari kata pari dan wisata dalam Bahasa Sansekerta. Pari memiliki arti semua, seluruh, penuh, sedangkan wisata berarti perjalanan. Maka dari penggabungan keduanya dihasilkan kata pariwisata yang dapat diartikan sebagai perjalanan penuh. Perkembangan ekonomi dunia dewasa ini tidaklah dapat terlepas dari peran pariwisata. Kini pariwisata merupakan elemen penting dalam kehidupan masyarakat, yang setiap kegiatannya memiliki kaitan erat dengan pertumbuhan sosial dan ekonomi.¹ *United Nation World Tourism Organizations* (UNWTO) dalam laporannya menyatakan bahwa pada Januari 2020, kedatangan wisatawan internasional di seluruh dunia naik 4% dari tahun sebelumnya, yaitu menjadi 1,5 miliar.² Angka tersebut merupakan salah satu bukti bahwa sektor pariwisata telah menjadi industri yang memiliki pengaruh besar terhadap pertumbuhan ekonomi di dunia.

Di Indonesia sendiri, pariwisata merupakan salah satu sektor yang menjadi andalan dalam perkembangan ekonomi. Badan Pusat Statistik mengemukakan bahwa terdapat peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara sebesar 5,85% pada bulan Januari 2020 apabila dibandingkan dengan jumlah kunjungan

¹ Muhammad Afdi Nizar, “*Pengaruh Pariwisata terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia*”, Munich Personal RePEc Archive, 2011, h. 2.

² Dwi Argo Santosa, “Kedatangan Wisatawan Global Ukir Rekor 1,5 Miliar”, *Berita Satu* (online), 21 Januari 2020, h. 1, <https://www.beritasatu.com/dwi-argo-santosa/dunia/596358/kedatangan-wisatawan-global-2019-ukir-rekor-15-miliar>, diakses pada 14 Desember 2020.

pada bulan Januari 2019.³ Dengan berbagai macam budaya dan segala kekayaan alam yang dimiliki, potensi yang dimiliki Indonesia dalam bidang pariwisata sangatlah besar.

Perkembangan teknologi dan informasi yang semakin pesat juga memiliki pengaruh yang besar bagi kepariwisataan.⁴ Saat ini banyak media penyajian informasi dan komunikasi berbasis internet yang cepat, efisien, lengkap, dan akurat dalam memasarkan suatu tujuan wisata dengan baik.⁵ Sehingga wisatawan dapat dengan mudah mendapatkan informasi dan mendapatkan akses transportasi menuju tujuan wisata yang diminatinya melalui aplikasi dan mesin pencari.⁶ Dengan adanya manfaat-manfaat tersebut, sektor pariwisata selanjutnya diharapkan dapat terus memberikan dampak positif bagi Indonesia, terutama dalam meningkatkan pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat.

Pengaturan mengenai Kepariwisataan termuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai “Keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha”. Berdasarkan hal tersebut, penting bagi Indonesia untuk memperhatikan pembangunan pariwisata di era modern ini

³ Badan Pusat Statistik, “*Perkembangan Pariwisata dan Transportasi Nasional Januari 2020*”, Berita Resmi Statistik, 2020, h. 1.

⁴ Shofwan Hanief dan Dian Pramana, *Pengembangan Bisnis Pariwisata dengan Media Sistem Informasi*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2018, h. 137.

⁵ *Ibid.*, h. 138.

⁶ *Ibid.*

dengan senantiasa memperbarui kebijakan-kebijakan terkait kepariwisataan, agar dapat terus meningkatkan kualitas dan mempertahankan eksistensi pariwisatanya di mata dunia.

Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah perlindungan terhadap wisatawan. Perkembangan pariwisata suatu negara tentu saja tidak dapat terlepas dari jumlah kunjungan wisatawan yang datang ke negara tersebut. Maka guna meningkatkan jumlah tersebut, adanya jaminan bagi keamanan serta keselamatan wisatawan sangatlah diperlukan. Andai kata suatu negara yang menjadi tujuan wisata gagal dalam membuat wisatawan merasa aman dan menyediakan pelayanan yang baik, hal tersebut tentu saja akan memberikan dampak buruk bagi perkembangan pariwisata di negara tersebut.⁷

Beranjak dari paragraf sebelumnya, maka tampak mengapa hukum perlindungan konsumen mendapatkan perhatian yang besar di tengah pesatnya perkembangan zaman ini. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK) menentukan bahwa “perlindungan konsumen merupakan segala usaha yang memastikan terjaminnya kepastian hukum guna memberikan perlindungan kepada konsumen”. Hal ini merupakan wujud tameng bagi konsumen dari kesewenangan pelaku usaha dalam mengutamakan kepentingannya di era perdagangan bebas.⁸ Konsumen memiliki posisi yang lemah dalam hubungannya dengan pelaku usaha, maka dari itu

⁷ Ni Made Novi Rahayo Widiastari, “Pengaturan Perlindungan Hukum Terhadap Wisatawan”, *Kertha Semaya*, Vol. 01, No. 05, 2013, h. 2.

⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, h. 1.

dibutuhkan perlindungan hukum yang bersifat mengatur dan melindungi,⁹ mengingat kompleksnya permasalahan perlindungan konsumen yang kian muncul di era dimana perkembangan zaman tidak mengenal kata henti.

Pada 12 Maret 2020, *World Health Organization* resmi menetapkan mewabahnya COVID-19 sebagai pandemi global.¹⁰ Wabah ini menyebar hingga ke lintas negara dengan sangat cepat dan telah meluas ke berbagai belahan dunia. Penyebaran virus Corona mau tidak mau mempengaruhi berbagai aktivitas global, tidak terkecuali sektor pariwisata. UNWTO melaporkan bahwa dalam merespons pandemi ini, 96% dari destinasi wisata di dunia menerapkan larangan perjalanan wisata, baik bagi seluruh negara maupun beberapa negara tertentu.¹¹

Indonesia merupakan satu dari sekian banyak negara yang merasakan dampak pandemi ini pada sektor pariwisata. Badan Pusat Statistik dalam catatannya mengemukakan bahwa kunjungan wisatawan mancanegara mengalami penurunan pada bulan Maret 2020 hingga 45,50% dari bulan Februari 2020.¹² Dalam upayanya mencegah dan mengendalikan penyebaran virus ini, Presiden Joko Widodo menerbitkan ketentuan baru yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), yang mana

⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h. 13.

¹⁰ Gloria Setyvani Putri, "Who Resmi Sebut Virus Corona Covid-19 sebagai Pandemi Global", *Kompas* (online), 12 Maret 2020, h. 1, <https://www.kompas.com/sains/read/2020/03/12/083129823/who-resmi-sebut-virus-corona-covid-19-sebagai-pandemi-global?page=all>, diakses pada 13 September 2020.

¹¹ Dadan Kuswaraharja, "Sedih, 96% Tempat Wisata di Seluruh Dunia Ditutup Efek Corona" *Detik* (online), 22 April 2020, h. 1, <https://travel.detik.com/travel-news/d-4986458/sedih-96-tempat-wisata-di-seluruh-dunia-ditutup-efek-corona>, diakses pada 14 Desember 2020.

¹² Andreas Rudiyanto dan Eko Sugiarto, "'NEW NORMAL' SEBAGAI MOMENTUM KEBANGKITAN EKOWISATA: Sebuah Kajian Awal tentang Daya Dukung Lingkungan Pascapandemi Covid-19", *Pariwisata Budaya: Jurnal Ilmiah Pariwisata Agama dan Budaya*, Vol. 5, No. 1, 2020, h. 75.

penerapannya diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19. Dengan diterapkannya kebijakan tersebut, masyarakat dihadapkan dengan kebiasaan baru yang mengharuskan segala kegiatan untuk dilakukan di dalam rumah dengan adanya imbauan *physical distancing* dan isolasi mandiri, dengan harapan orang-orang dapat menghindari bepergian keluar apabila tidak ada kepentingan yang mendesak.

Kebijakan ini tentu saja berdampak pula pada penutupan objek wisata di Indonesia dengan jumlah yang tidak sedikit dengan adanya anjuran bagi masyarakat untuk menghindari keramaian guna mencegah penularan virus Corona.¹³ Lonjakan kasus positif yang terus meningkat setiap harinya juga menjadi perhatian Pemerintah untuk kemudian menerapkan kebijakan lain, yaitu larangan bagi turis asing untuk memasuki wilayah Indonesia mulai 2 April 2020 dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2020 tentang Pelarangan Sementara Orang Asing Masuk Wilayah Negara Republik Indonesia. Larangan ini akan dicabut sampai batas waktu yang belum ditentukan, yaitu ketika pandemi COVID-19 dinyatakan sudah dapat dikendalikan dan keadaan dinyatakan aman bagi masyarakat.

Kemudian seiring berjalannya waktu, Pemerintah terus memperbarui kebijakannya dengan memperhatikan keadaan perputaran roda ekonomi Indonesia yang tidak dapat dibiarkan berhenti begitu saja. Sektor pariwisata sebagai salah satu

¹³ Anisa Indrini, "Objek Wisata Tutup Imbas Corona, Pengusaha: Pendapatan Hampir Zero" *Detik* (online), 24 April 2020, h. 1, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4989978/objek-wisata-tutup-imbas-corona-pengusaha-pendapatan-hampir-zero>, diakses pada 24 Desember 2020.

industri yang memberikan kontribusi cukup besar bagi perekonomian Indonesia merupakan salah satu yang memerlukan perhatian khusus. Maka dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/382/2020/ Tentang Protokol Kesehatan bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19), era *new normal* resmi berlaku di Indonesia dengan tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Keputusan Menteri tersebut. Tempat-tempat wisata di beberapa wilayah di Indonesia diizinkan untuk kembali dibuka dengan menerapkan protokol kesehatan yang ketat dan pembatasan kapasitas pengunjung. Hal ini bertujuan agar perekonomian dapat tetap berjalan dan memberikan dampak baik khususnya bagi industri pariwisata yang bergantung pada wisatawan domestik.

Selama ini, pengusaha pariwisata diwajibkan untuk senantiasa memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan serta keselamatan untuk wisatawan, sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 26 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Kewajiban ini secara tidak langsung dimaksudkan guna memberikan jaminan dalam penggunaan jasa pariwisata yang diperoleh wisatawan, sehingga wisatawan sebagai konsumen dapat terhindar dari kerugian apabila mengonsumsi jasa pariwisata. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa dengan adanya wabah virus Corona, risiko yang diterima masyarakat juga meningkat. Sehingga perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut terhadap kiat-kiat pemerintah dalam memulihkan sektor industri pariwisata agar

tetap bisa bertahan di tengah pandemi ini dari kacamata hukum perlindungan konsumen.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, muncul dua isu hukum yang dapat dikaji, yaitu perlindungan hukum bagi wisatawan di masa pandemi COVID-19 serta tanggung gugat pengusaha pariwisata terhadap wisatawan dalam hal protokol kesehatan tidak diterapkan pada destinasi pariwisata yang dikelolanya.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah perlindungan hukum bagi wisatawan di masa pandemi COVID-19?
2. Apakah pengusaha pariwisata bertanggung gugat terhadap wisatawan dalam hal protokol kesehatan tidak diterapkan pada destinasi pariwisata pariwisata yang dikelolanya?

1.3. Tujuan Penelitian

Penulisan skripsi ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis perlindungan hukum bagi wisatawan di masa pandemi COVID-19.
2. Untuk menganalisis tanggung gugat pengusaha pariwisata terhadap wisatawan dalam hal protokol kesehatan tidak diterapkan pada destinasi pariwisata pariwisata yang dikelolanya.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat menjadi literatur atau bahan ilmiah yang berguna bagi kajian-kajian di masa yang akan datang terkait perlindungan hukum bagi wisatawan di masa pandemi COVID-19 serta menjadi referensi untuk penelitian ilmiah lainnya yang berkaitan dengan tanggung gugat terhadap wisatawan dalam hal protokol kesehatan tidak diterapkan pada destinasi pariwisata.

2. Manfaat Praktis

Berikut merupakan kegunaan praktis yang diharapkan dari penelitian ini:

a. Bagi Masyarakat, Mahasiswa, dan Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sarana pengembangan ilmu guna mengembangkan wawasan terkait dengan perlindungan hukum bagi wisatawan di masa pandemi COVID-19 dan tanggung gugat terhadap wisatawan dalam hal protokol kesehatan tidak diterapkan pada destinasi pariwisata.

b. Bagi Pemerintah

Dengan dilakukannya penelitian ini, diharapkan dapat menjadi bahan kajian dan referensi bagi Pemerintah dalam menetapkan perlindungan hukum bagi wisatawan di masa pandemi COVID-19.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe penelitian hukum

Berdasarkan judul dan rumusan masalah skripsi ini yang telah diuraikan sebelumnya, maka tipe penelitian yang digunakan adalah berdasarkan penelitian doktrinal (*doctrinal research*). Definisi penelitian doktrinal menurut Soerjono Soekanto adalah “penelitian terhadap sistematika hukum dari perangkat kaidah-kaidah hukum, yang terhimpun di dalam suatu kodifikasi atau peraturan perundang-undangan tertentu”.¹⁴

1.5.2. Pendekatan (Approach)

1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan perundang-undangan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.¹⁵

2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁶ Dengan

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005 (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki I), h. 133.

¹⁶ *Ibid*, h. 135.

mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹⁷ Pada umumnya, pendekatan ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk isu yang sedang dihadapi.¹⁸

1.5.3. Bahan hukum (Legal Sources)

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum utama yang mempunyai sifat *authoritative*, yaitu memiliki otoritas. Bahan hukum primer meliputi perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁹ Dalam penulisan skripsi ini, bahan hukum primer yang digunakan di antaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Surat Edaran Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19, serta kebijakan-kebijakan lain yang diterbitkan oleh pemerintah dan instansi terkait.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan sumber penelitian hukum yang berperan sebagai pelengkap bagi bahan hukum primer. Bahan

¹⁷ *Ibid*, h. 136.

¹⁸ *Ibid*, h. 177.

¹⁹ *Ibid*, h. 181.

hukum sekunder yang digunakan dapat berupa publikasi yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, seperti buku, jurnal hukum, karya ilmiah, media cetak dan elektronik, serta kamus-kamus hukum yang memiliki relevansi dengan pembahasan dalam penelitian ini.

1.5.4. Prosedur pengumpulan bahan hukum

Berdasarkan rumusan masalah, tujuan penelitian, dan pendekatan yang telah ditentukan bagi penulisan skripsi ini, pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilakukan dengan studi kepustakaan, penelusuran dan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan literatur-literatur terkait. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder tersebut selanjutnya akan diolah dan dianalisis sehingga menghasilkan kesimpulan yang dapat memecahkan isu hukum yang menjadi pembahasan dalam penelitian ini.

1.5.5. Analisis bahan hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang sebelumnya telah didapat dan dikumpulkan dari kepustakaan kemudian disusun dan diklasifikasikan secara sistematis, lalu dilakukan analisis dengan menguraikan, menafsirkan, dan menginterpretasikan bahan-bahan hukum yang telah yang dikoleksi. Hasil dari analisis tersebut merupakan kesimpulan yang menjadi penyelesaian bagi rumusan masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Agar skripsi ini dapat mudah dipahami dan lebih terarah, penulisan penelitian ini dibagi secara sistematis dalam 4 bab yang dalam setiap babnya terdiri dari beberapa sub bab dengan uraian sebagai berikut:

1. Bab I

Bab I dalam penelitian ini berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan diakhiri dengan pertanggungjawaban sistematika. Pendahuluan ini berperan sebagai dasar bagi pembahasan yang akan diuraikan dalam bab-bab selanjutnya.

2. Bab II

Bab II dalam penelitian ini merupakan bab yang berisi pembahasan mengenai rumusan masalah yang pertama yaitu perlindungan hukum bagi wisatawan di masa pandemi COVID-19. Akan diuraikan mengenai perlindungan hukum konsumen serta para pihaknya, bagaimana hubungan hukum antara wisatawan sebagai konsumen dan pengusaha pariwisata sebagai pelaku usaha, dan yang terakhir perlindungan hukum bagi wisatawan di masa pandemi COVID-19.

3. Bab III

Bab III dalam penelitian ini merupakan bab yang berisi pembahasan mengenai rumusan masalah yang kedua yaitu tanggung gugat pengusaha pariwisata terhadap wisatawan dalam hal protokol kesehatan tidak diterapkan pada destinasi pariwisata. Komponen yang dimuat

dalam bab ini di antaranya tanggung gugat pengusaha pariwisata terhadap wisatawan di masa pandemi COVID-19 dan bagaimana penyelesaian sengketa yang dapat ditempuh wisatawan sebagai konsumen.

4. Bab IV

Bab IV dalam penelitian ini adalah sebagai penutup dari seluruh pembahasan dalam skripsi ini. Muatan dalam bab ini antara lain adalah kesimpulan dan saran atas hasil penelitian yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya.