

**Kebijakan Publik dan Praksis
Democratic Governance di Sektor Pariwisata ***

Janianton Damanik **

Abstract

Tourism is a public sector that should be operated by stakeholders: government, industry and the public itself in the way of a collaborative management. Appropriateness of the public policy ought to be seen from the planning process which involves the local community and takes their interests into account. This article argues that tourism has been developed through a strong control of government and based on the growth paradigm. This has distorted the role of the government which should be a facilitator to be a single player of tourism development. The industry and public itself are alienated from the decision making processes in tourism. The case of tourism shows that democratic governance has not been implemented well and it is a challenge for the future tourism development.

Kata-kata kunci:

Kebijakan publik; pariwisata; democratic governance; pelibatan masyarakat; sumberdaya.

-
- Tulisan ini dikembangkan dari makalah yang disajikan pada Workshop tentang Democratic Governance in Theory: Sebuah Gugatan atas Konsep Good Governance yang diadakan untuk menyambut Dies Natalis ke-49 FISIPOL UGM pada tanggal 16-18 September 2004.
 - ** *Janianton Damanik* adalah dosen pada Jurusan Sosiatri (Pembangunan Sosial) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Pendahuluan

Diskusi tentang kebijakan publik di sektor pariwisata dengan sendirinya mengantarkan kita pada pembahasan tentang dua hal berikut ini, yakni: pertama, sejarah pembangunan pariwisata di Indonesia; dan kedua, paradigma pembangunan yang dianut kuat selama beberapa dasawarsa terakhir. Jika ditelusuri dengan cermat maka tampak bahwa perkembangan pariwisata Indonesia tidak terlepas dari pengaruh gabungan antara tingginya kebutuhan wisata negara-negara maju dengan tarikan kepentingan kapitalisme global yang sangat kuat dalam penyediaan infrastruktur pariwisata (Dress, 1979: 7) dan media pemuas kebutuhan tersebut.

Dari data statistik diketahui, sejak tahun 1970-an permintaan wisata dari negara maju terus meningkat yang ditandai oleh pertumbuhan jumlah wisatawan yang pesat dan diikuti oleh pergeseran destinasi dari kawasan Laut Tengah dan Kepulauan Karibia menuju kawasan Asia Pasifik (BMZ, 1993: 23). Meskipun sudah lama masuk dalam jaringan destinasi wisata global melalui pintu gerbang Bali (Picard, 1993: 75), namun Indonesia baru tercatat dalam pasar wisata global sejak tahun 1990 ketika sekitar dua juta wisatawan mancanegara mengunjungi negeri ini. Bersamaan dengan itu pemodal asing mulai menancapkan kukunya melalui investasi modal dan jasa konsultasi dalam pengembangan sektor pariwisata. Pembangunan setidaknya sembilan resort-resort wisata baru di kawasan pinggir, mulai dari Nias di kawasan barat sampai ke Biak di kawasan timur Indonesia di awal tahun 1990-an dapat dijadikan contoh untuk itu. Semua ini ditujukan untuk merespon permintaan pasar wisata dan kapitalisme global tadi.

Faktor kedua yakni paradigma pembangunan yang masih bertumpu pada pertumbuhan ekonomi (Tjokrowinoto, 2004). Untuk mencapai pertumbuhan yang tinggi negara dituntut untuk mengeksploitasi sumberdaya yang tersedia, tidak terkecuali di sektor pariwisata. Tidak tanggung-tanggung, pariwisata kemudian dinobatkan menjadi salah satu lokomotif pembangunan yang akan menarik devisa

¹ Pada tahun 1994 misalnya, rata-rata 60 persen penduduk negara-negara Eropa Barat melakukan perjalanan wisata sekurang-kurangnya selama 5 hari. Persentase tertinggi diraih oleh Jerman (78 persen) disusul oleh Swiss (72 persen) dan Denmark (71 persen). Lihat: Mundt (1998: 31).

besar ke dalam negeri sekaligus mengurangi defisit perdagangan luar negeri, solusi bagi masalah pengangguran yang akut dan membuka peluang raihan pajak yang lebih besar. Penetapan target-target kuantitatif kunjungan wisatawan mancanegara, devisa, *multiplier-effect* dan penerimaan pajak dari sektor pariwisata dari tahun ke tahun kemudian menjadi bahasa yang lazim ditemukan dalam dokumen-dokumen pemerintah. Untuk memudahkan pencapaian target tersebut pemerintah juga mengeluarkan berbagai kebijakan pendukung, seperti pembebasan visa kunjungan wisata bagi tidak kurang 22 negara² dan disertai dengan pemberlakuan fiskal bagi orang Indonesia yang akan bepergian ke luar negeri³, pembukaan kantor/kantor promosi pariwisata di berbagai negara dan sebagainya. Paradigma seperti itu mempunyai implikasi yang tegas pada pilihan-pilihan pembangunan pariwisata. Di samping mengutamakan bentuk *mass tourism* yang sebenarnya sudah banyak ditinggalkan oleh banyak negara tujuan wisata⁴, pembangunan pariwisata Indonesia condong untuk melayani kebutuhan wisata masyarakat global daripada mengeksplorasi dan mengakomodasi kepentingan wisata masyarakat lokal.

Dengan pilihan seperti itu maka pembangunan pariwisata lebih dimaknai sebagai eksploitasi sumberdaya pariwisata⁵ melalui berbagai cara dan serangkaian seremoni-seremoni nasional⁵ untuk melayani

² Meskipun tidak tersedia data, diduga pemberian insentif seperti ini tidak mampu meningkatkan jumlah wisman ke Indonesia di waktu lampau. Oleh sebab itu dengan dalih asas resiprositas, kebijakan ini akhirnya dicabut dan kemudian diganti sebagian dengan Visa on Arrival.

³ Pada dasarnya pemberlakuan fiskal merupakan upaya pemerintah untuk menaikkan penerimaan negara, namun di tingkat implementasi kebijakan itu tidak efektif karena disinyalir banyak terjadi kebocoran-kebocoran. Dalam konteks ini bisa dipahami mengapa kemudian pemerintah berencana mulai Januari yang lalu akan mencabut kebijakan tersebut (Kompas, 18 Agustus 2004). Terlepas dari hal itu pemberlakuan fiskal luar negeri dipandang sangat restriktif karena membatasi peluang orang untuk berwisata ke luar negeri sekaligus mengurangi peluang bagi pelaku bisnis pariwisata Indonesia.

⁴ Hal ini terjadi seiring dengan pergeseran psikografis wisatawan global yang menghendaki keragaman dan keunikan produk dan pencarian pengalaman yang utuh (*total experience*) dari kegiatan wisatanya. Lihat Weiler dan Hall, 1992.

⁵ Kampanye Sadar Wisata, Sapta Pesona, Tahun Kunjungan Indonesia 1991, Promosi Pariwisata Indonesia di luar negeri yang semuanya ditujukan untuk menarik wisman, dapat dipahami sebagai bagian dari perhelatan nasional dimaksud.

tuntutan pasar global. Lebih jelasnya, pariwisata Indonesia dibangun di atas kekuatan atau fondasi industri pariwisata internasional yang pada gilirannya bukan saja menjadi "tamuhormat" sekaligus alat kapitalisme global di dalam negeri dan mengeliminasi peran-peran strategis industri pariwisata nasional, tetapi juga menyetir arah kebijakan negara terhadap pembangunan pariwisata itu sendiri.

Tulisan ini tidak bermaksud untuk mendekonstruksi *statement* berbagai kalangan tentang keberhasilan pembangunan pariwisata Indonesia, meskipun hal itu perlu dilakukan. Adalah lebih penting untuk mendiskusikan aspek-aspek kebijakan publik dalam pembangunan pariwisata yang selama ini mungkin terabaikan, terutama dalam konteks ketatapemerintahan yang tidak saja secara normatif baik (*good governance*) tetapi juga membuka diri terhadap partisipasi dan kontrol publik secara luas, atau apa yang coba diistilahkan sebagai *democratic governance*. Pilihan pada bahasan ini cukup rasional sekaligus strategis, mengingat pembangunan pariwisata memiliki potensi besar untuk mengingkari kepentingan publik, di samping tentu saja mampu meningkatkan kapasitas publik untuk mengelola dan menikmati hasilnya.

Kebijakan Publik di Sektor Pariwisata

Di dalam konvensi internasional yang dimotori oleh badan pariwisata dunia (WTO) telah ditegaskan bahwa berwisata merupakan hak asasi manusia⁶. Di dalam praktek, aktivitas kepariwisataan terkait erat atau menyangkut eksistensi kehidupan bersama masyarakat, sehingga pengelolaannya mau tidak mau sangat terkait dengan kepentingan publik. Karena yang perlu dilindungi adalah survival kehidupan bersama, maka bentuk kebijakan yang tepat untuk mengurusinya adalah kebijakan publik (Priyono, 2004: 122) yang tentu dikelola oleh negara, khususnya pemerintah. Implikasinya adalah pemerintah bertanggungjawab atas penyediaan infrastruktur pariwisata sebagai wujud penghormatan pada hak azasi manusia tersebut.

⁶ Pengakuan yang sama tecantum dalam Magna Charta tahun 1215 dan kemudian ditegaskan lagi dalam Resolusi PBB yang mengatakan bahwa pariwisata "as a basic and desirable human activity deserving the praise and encouragement of all peoples and governments" (UNDP dan KLH, 2000: 18).

Pemerintah memiliki otoritas kekuasaan untuk menjaga stabilitas keamanan, menetapkan aturan main dan dukungan finansial yang sangat elementer bagi pariwisata. Pemerintah dapat memfasilitasi pariwisata melalui penyediaan layanan dan melakukan pengawasan atas industri serta aktivitasnya untuk menjamin bahwa kegiatan wisata yang ditawarkan memenuhi standar dan dikembangkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat (Elliot, 1997: 2-4).

Namun corak kebijakan publik ini sangat tergantung pada visi pemerintah terhadap pembangunan pariwisata. Di atas telah disinggung betapa kuatnya dominasi paradigma pertumbuhan di dalam pembangunan pariwisata nasional. Oleh sebab itu dapat dimaklumi jika kebijakan pariwisata tidak bergeser jauh dari upaya untuk menjaring wisatawan mancanegara dalam jumlah belasan juta dengan harapan akan menghasilkan devisa dalam jumlah besar⁷, tentu dengan segala konsekuensi plus-minusnya.

Lalu muncul pertanyaan menarik berikut: apakah pengarusutamaan kebijakan seperti itu dapat berjalan efektif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat? Perlu ditegaskan kembali bahwa sejauh ini efektivitas berbagai kampanye dan promosi pariwisata Indonesia di luar negeri yang menelan biaya besar tidak diketahui dengan jelas. Bukan maksudnya untuk menegaskan fungsi promosi dan pemasaran yang memang sangat fundamental, tetapi lebih pada upaya klarifikasi tentang perubahan permintaan pasar setelah intervensi promosi dan pemasaran dilakukan di luar negeri. Kekhawatiran publik adalah terjadinya inefisiensi. Pembubaran *outlet-outlet* promosi pariwisata Indonesia di berbagai negara bisa dijadikan pegangan untuk itu. Bahkan kemampuan industri pariwisata nasional untuk menjaring wisman juga masih perlu dipertanyakan. Apakah keberhasilan mendatangkan wisman itu murni hasil jerih-payah pelaku pariwisata nasional atau sebaliknya merupakan ekspansi agresif industri pariwisata global?

⁷ Misalnya pemerintah pernah mematok target wisman sebanyak 11 juta orang dengan devisa sebesar 15 milyar dolar AS untuk tahun 2005. Penetapan target tersebut terkesan irasional dan didasarkan pada optimisme yang berlebihan, meskipun diakui bahwa krisis ekonomi dalam negeri telah mendahului kegagalan pencapaian target yang dimaksud. Jika hanya mengandalkan infrastruktur dan suprastruktur pariwisata yang terbatas, maka target tersebut hanya tercapai dengan keajaiban.

Dalam hal ini temuan ahli (March, 1997: 23) menarik untuk disimak. Meskipun “berhasil” menarik 4 juta wisman pada tahun 1994, ternyata Indonesia juga “kecolongan” 3 juta warganya yang bepergian ke luar negeri. Jumlah orang Indonesia mengunjungi Malaysia, Singapura dan Thailand dua tahun yang lalu saja sedikitnya 2 juta orang. Pada tahun 2002 wisatawan Indonesia merupakan pangsa pasar terbesar di Singapura dengan total 1,39 juta dan pengeluaran sebesar S\$ 1,1 milyar (STPB, 2004).

Sekali lagi, kebijakan fiskal yang mempersempit peluang wisatawan Indonesia ke luar negeri juga tidak dapat dikatakan efektif. Secara logika kebijakan tersebut berseberangan dengan asas *borderless demand* pariwisata, karena permintaan wisata yang tinggi selalu mengalahkan restriksi administratif. Hal ini dapat dibuktikan secara empirik. Data terbaru menunjukkan ketimpangan neraca wisatawan *outbound* antara Indonesia dengan beberapa negara ASEAN lainnya. Artinya jumlah orang Indonesia yang bepergian menuju beberapa negara tetangga tetap meningkat. Meskipun selama ini ASEAN merupakan kawasan pengirim wisatawan terbesar ke Indonesia,⁸ di sisi lain Indonesia juga menjadi pangsa pasar yang tidak kalah gemuk di kawasan ini. Bahkan dengan Malaysia dan Singapura ternyata terdapat defisit masing-masing sebesar 370 ribu dan 105 ribu pada tahun 2002 yang lalu, meskipun kedua negara jiran ini sering disebut-sebut sebagai pasar wisata utama Indonesia .

Kebijakan yang berorientasi ke pasar internasional juga tidak tanpa cacat. Para ahli telah banyak mengkritisi hal ini karena potensial melahirkan ketergantungan (Wood, 1979; Britton, 1983; Khan, 1997) dan dengan sendirinya menelantarkan kepentingan masyarakat lokal (Scheyvens, 1999:246-247). Dalam batasan tertentu hal ini mengabaikan penggalian potensi wisatawan domestik yang seharusnya menjadi basis pengembangan industri pariwisata nasional. Kegairahan untuk memberikan layanan terbaik bagi wisman mendorong pembangunan infrastruktur pariwisata yang sesuai dengan tuntutan pasar tetapi di

⁸ Ditjen Pariwisata. Analisis Pasar Wisatawan Mancanegara. Jakarta, 1997; bdk. <http://www.aseansec.org> (retrieved 22 July 2004)

⁹ Angka ini diolah sendiri oleh penulis berdasarkan data pasar wisatawan regional ASEAN 2002 (<http://www.aseansec.org> (retrieved 22 July 2004)

pihak lain sering justru memarjinalkan masyarakat lokal di daerah tujuan wisata (Bachmann, 1988: 112; Meethan, 2001: 43). Banyak kasus yang menunjukkan kegagalan kebijakan tersebut untuk mengakomodasi kebutuhan masyarakat dan sebaliknya mendorong terjadinya proses pemiskinan yang sekaligus merintangai pencapaian tujuan awal pembangunan pariwisata (Radetzki-Stenner, 1989; Luebben, 1995).

Ketika prioritas kebijakan diatuhkan pada kepentingan wisatawan mancanegara sebagai upaya untuk mengejar pertumbuhan ekonomi, maka pembangunan infrastruktur menjadi simbol perkembangan pariwisata. Gerbang-gerbang pintu masuk dibuka lebar-lebar melalui kebijakan internasionalisasi bandara-bandara di berbagai propinsi. Perhatian pemerintah terhadap usaha-usaha besar di sektor pariwisata begitu tinggi, bahkan cenderung memperlakukannya seperti anak emas karena bisnis tersebut diharapkan menjadi instrumen yang tepat untuk menjaring devisa dan pajak. Itulah sebabnya pengembangan mega-resort wisata menjadi fenomenal dengan dukungan penuh sektor perbankan sebelum krisis ekonomi.

Namun harapan tersebut bukan tidak mungkin meleset, karena infrastruktur padat modal itu sangat potensial mengalirkan perolehan devisa kembali ke luar negeri melalui impor barang konsumsi wisatawan, biaya konsultan, jasa expatriat dan sebagainya. Seperti diperkirakan Sigit (dikutip Uthoff, 1996: 104) tingkat kebocoran devisa pariwisata Indonesia mencapai 42 persen pada awal dekade 90-an. Fakta lain juga ikut berbicara ketika pada pascakrisis hampir semua mega-resort tersebut terjerat oleh hutang-hutang yang secara logika rasional bisnis sulit dilunasi¹⁰. Euforia pada pariwisata untuk mengisi pundi-pundi perekonomian nasional kemudian berubah menjadi sinisme, karena pariwisata terbukti merupakan salah satu raja kredit macet yang membebani ekonomi rakyat.

Persoalan lain muncul karena kebijakan yang mendorong penguatan sumberdaya dan pelibatan masyarakat dalam pembangunan pariwisata terlihat berhenti di batas wacana. Pola kemitraan antara usaha

¹⁰ Sebagai contoh, hingga tahun 2000 yang lalu tercatat sebesar Rp 4,9 triliun kredit macet yang tersebar di 34 resort wisata. Lihat Majalah Eksekutif (Maret) 2000.

besar dengan usaha kecil dan menengah yang diharapkan melancarkan mekanisme *trickle-down effect*¹¹ hampir sulit – untuk mengatakan tidak – ditemukan di lapangan¹¹. Usaha kecil dan menengah di sektor pariwisata dibiarkan berjuang sendiri untuk tetap eksis di tengah guncangan badai krisis dan tanpa suntikan modal yang berarti dan bantuan kredit lunak seperti yang secara mudah diperoleh bisnis besar pariwisata. Bahkan tidak jarang kelompok masyarakat kecil ini takluk pada desakan ekspansi modal besar di sektor pariwisata yang secara sistematis memutus mata-rantai hubungan mereka dengan sumber penghidupannya. Kasus-kasus penggusuran penduduk di kawasan wisata yang terjadi beberapa waktu yang lalu, seperti di Nias (Weber, 1995), Borobudur (IzDW, 1986), Nusa Dua¹² dan Biak (GNR, 1994), privatisasi ruang publik melalui pengembangan enklaf-enklaf wisata eksklusif yang mengakibatkan masyarakat kehilangan akses untuk ikut menikmati objek wisata, dan sebagainya, harus dipahami dalam konteks makro, yakni bahwa kebijakan pariwisata tidak selalu memuluskan jalan bagi berlangsungnya mekanisme *trickle-down effect* tadi, tetapi juga dapat menciptakan kemiskinan baru bagi masyarakat (Tjokrowinoto, 2004). Pariwisata bukan lagi menjadi instrumen bagi pemberdayaan masyarakat melainkan alat yang efektif untuk memarjinalisasi peran-peran mereka dalam pembangunan.

Partisipasi penuh masyarakat di dalam pengelolaan sumberdaya pariwisata semakin jelas terabaikan ketika struktur-struktur pemerintahan berperan sebagai pengelola sekaligus distributor sumberdaya bagi masyarakat dan pasar. Atas nama kepentingan umum, pemerintah berhak mengklaim inisiatif masyarakat sebagai komoditas kebijakan publik di dalam pengembangan atraksi-atraksi wisata, terlepas dari apakah hal itu kemudian mematikan peluang-peluang ekonomi inisiator pengembangan produk wisata. Ketika suatu

¹¹ Untuk analisis kasus-kasus yang mendalam mengenai hal ini, lihat Dahles dan Bras, 1999.

¹² Meskipun Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Bali menegaskan perlindungan masyarakat lokal sebagai keharusan, namun prakteknya kepentingan investor menjadi arahan utama. Dalam hal ini Mowforth dan Munt (1998) mengatakan: "sustainability for these investor ist strictly a matter of sustaining profits and their concerns are more about the availability of land for golf courses and condominia than about local needs ...".

objek dan daya tarik wisata sudah berkembang, “pemerintah mengambil begitu saja”¹³ dari tangan masyarakat lokal dan kemudian hanya memberikan “residu” kepada mereka. Padahal hakekat partisipasi dalam pariwisata adalah “keterlibatan di dalam proses pembentukan kehidupan sebagai hak asasi yang meliputi keterlibatan dalam pengambilan keputusan, pengelolaan dan kontrol atas pengembangan pariwisata” (UNDP dan KLH, 2000:79-80), bukan sekedar penyediaan sumberdaya dari dan oleh masyarakat atau keterlibatan mereka sebagai tenaga kerja dalam pariwisata.

Apa yang ingin ditegaskan dalam diskusi ini adalah bahwa paradigma yang dianut ketat menjadikan pembangunan pariwisata lebih merupakan urusan privat ketimbang urusan yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Paradigma itu menyetir perilaku pengambil keputusan, mau dijadikan apa dan untuk siapa pariwisata. Benar apa yang disinyalir pengamat, bahwa: *“the dominant ideological and philosophical beliefs and values of the political system will determine how far governments will interverne in the economic system, what will be the role of the private sector, and how much support and finance will be given to tourism”* (Elliott, 1997: 37). Kebijakan pariwisata yang seharusnya merupakan kebijakan publik disusun di atas paradigma pembangunan yang menguatkan posisi-posisi sekelompok orang (elite lokal dan kapitalis global).

Itu berarti negara mendefinisikan sendiri kebijakan pembangunan pariwisata, meskipun implementasi kebijakan itu di lapangan sebenarnya banyak mengalami distorsi, sebab hasil akhir yang menyolok adalah marginalisasi kelompok miskin dalam proses-proses distribusi dan redistribusi sumberdaya pariwisata (Dahles dan Bras, 1997: 66). Sekalipun dalam kapasitasnya sebagai *public agency* sering mengklaim keberpihakannya pada kepentingan publik, negara dan atau pemerintah lebih condong menampakkan perangai yang tidak peduli pada publik. Kebijakan penerapan fiskal kunjungan ke luar negeri dapat dirujuk sebagai contoh. Jika memang maksudnya adalah

¹³ Pengalaman seorang Umar, inisiator pengembangan kawasan konservasi monyet yang merupakan salah satu atraksi wisata di pinggir Danau Toba, Sumatera Utara, ketika berhadapan dengan penguasa lokal yang mengatasnamakan “kepentingan publik”. Lihat Kompas 13 Juli 2005.

untuk mengurangi kebocoran (*leakage*) devisa, maka di dalam praktek seharusnya tidak terjadi diskriminasi berikut ini. Di satu sisi pemerintah membatasi keinginan publik untuk mengaktualisasi diri lewat aktivitas rekreasi ke luar negeri atas nama pribadi, namun di sisi lain negara justru merestui para elite politik – atas nama negara dan biaya dinas – untuk melakukan perjalanan wisata ke luar negeri yang diselubungi dengan jaket studi banding dan yang lain¹⁴. Apa yang dapat disimpulkan kemudian adalah bahwa dalam hal pertama negara dengan mudahnya menyeret urusan-urusan pribadi ke ranah publik dan kemudian pada kasus kedua negara memprivatisasi kepentingan publik dengan cara menyerahkannya ke tangan-tangan individu. Ketika hal itu terjadi, sesungguhnya garis demarkasi antara kebijakan publik dan kebijakan nonpublik telah hilang, sehingga kebijakan (pariwisata) itu sendiri ikut kehilangan watak publiknya (bandingkan: Priyono, 2004: 123-124).

Pudarnya watak publik dalam kebijakan pariwisata berimplikasi luas pada ketidakberdayaan masyarakat untuk merespon secara positif perubahan-perubahan pasar wisata dan peningkatan iklim persaingan produk wisata di tingkat global. Institusi publik yang seharusnya mengarahkan kebijakan pariwisata pada penguatan peran-peran masyarakat sebagai *stakeholder* dan *shareholder* gagal melakukan fungsi strategis itu. Salah satu konsekuensinya adalah *“that only privileged commercial and political groups [...] are in any position to coordinate, construct, operate and profit from the development of a new industry – such as tourism”* (Dahles dan Bras, 1997: 66). Sebaliknya masyarakat yang merupakan target terdepan pembangunan pariwisata tetap menjadi entitas residual pelaku-pelaku industri pariwisata yang tidak pernah mencapai tingkat profesionalisme optimal. Hal ini tidak hanya memperlambat laju perkembangan pariwisata itu sendiri, tetapi juga berpotensi untuk menempatkan mereka sebagai penonton di tengah keramaian pemodal asing merebut pasar dan peluang ekonomi yang seharusnya menjadi sasaran pebisnis wisata lokal (Nugroho, 2001: 76), atau menjadi mangsa empuk pelaku industri lokal yang “kebetulan” memiliki akses istimewa pada kelompok elite negara.

¹⁴ Baru-baru ini misalnya sekelompok anggota DPR direncanakan berangkat ke lima negara dengan biaya 2,5 milyar rupiah tanpa jelas program, aktivitas, urgensi dan evaluasi kegiatannya. Lihat: Kompas, 13 Juli 2005.

Menuju *Democratic Governance*

Oleh sebab itu perubahan kebijakan publik merupakan keharusan kalau perkembangan sektor pariwisata Indonesia tidak ingin terbelenggu oleh stagnasi yang permanen. Perubahan tersebut perlu diarahkan terutama untuk menghadapi peran baru pemerintah lokal (baca: kabupaten dan kota) di dalam memfasilitasi pengembangan kepariwisataan. Intinya adalah kepemimpinan yang kuat dan visioner sehingga dapat mengambil keputusan strategis untuk mendorong pengembangan ataupun mengendalikan pembangunan sesuai dengan nilai dan tujuan yang dikehendaki (UNDP dan KLH, 2000: 37) dan didasari oleh kemitraan segitiga antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Jika visi pemimpin tentang pengembangan kepariwisataan tidak jelas, maka sulit mengharapkan lahirnya suatu kebijakan yang memberikan apresiasi dan dorongan besar untuk mengembangkan pariwisata dan – lebih dari itu – untuk memosisikan pariwisata itu sendiri sebagai komoditas publik yang dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Jelasnya, selama ini fungsi-fungsi badan publik, masyarakat dan pasar tidak bekerja secara optimal dan sinergis, maka pariwisata akan sulit memenuhi misinya sebagai salah satu lokomotif pembangunan.

Sesuai dengan itu, di tingkat praksis pengelolaan, distribusi dan redistribusi sumberdaya pariwisata perlu didasarkan pada prinsip-prinsip yang adil dan demokratis. Mekanisme pengelolaan yang didominasi oleh otoritas negara jelas tidak menjadi jaminan tunggal bagi bekerjanya prinsip-prinsip ketatapemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) karena sesungguhnya “negara bukanlah pilar tunggal pembangunan pariwisata” (Elliot, 1997: 6).¹⁵ Pariwisata haruslah dilihat sebagai sumberdaya lokal (Brohman, 1996: 60), sehingga pengelolaannya bukan hanya harus didasarkan pada kepentingan masyarakat lokal tetapi juga pada kemampuan mereka menyediakan tenaga dan modal sosial yang lain (baca: partisipasi). Di samping

¹⁵ Dalam wacana publik pernyataan seperti ini sering muncul dan dimaknai secara berbeda. Di satu sisi pemerintah mengartikannya sebagai jalan menuju lepas tangan dari kewajiban-kewajiban fungsionalnya dalam pengembangan pariwisata. Di sisi lain sektor privat memaknainya sebagai larangan bagi pemerintah untuk mendominasi keputusan-keputusan strategis yang menyangkut kehidupan sektor privat.

distribusi sumberdaya pariwisata itu sendiri, distribusi kewenangan pengelolaan bagi masyarakat juga menjadi penting.

Jadi kalau kendali dan partisipasi penuh masyarakat lokal atas proses-proses penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi salah satu prinsip *democratic governance*, maka seharusnya hal itu perlu diturunkan menjadi praksis pengembangan kepariwisataan. Pemerintah dituntut untuk merumuskan suatu desain kebijakan pengembangan pariwisata yang membuka peluang luas bagi masyarakat tidak saja untuk ikut merencanakan kegiatan dan sasaran-sasaran pembangunan pariwisata, tetapi juga turut-serta menikmati hasil yang diperoleh secara adil. Desain itu juga harus mengakomodasi kepentingan pasar sekaligus memberikan hak ke masing-masing pihak untuk melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap proses pembangunan pariwisata tersebut. Suatu kebijakan yang memberikan insentif bagi pelaku wisata yang mampu meningkatkan *multiplier-effect* pariwisata dan disinsentif bagi mereka yang gagal menjalankan fungsi-fungsi ekonominya atau menghambat perkembangan pariwisata itu sendiri, misalnya, merupakan pilihan yang strategis.

Memang harus diakui bahwa unsur pelibatan masyarakat¹⁶ dan sektor swasta dalam pengembangan pariwisata belum mengkristal seperti dituntut oleh suatu ketatapengelolaan yang demokratis di dalam pariwisata. Sayangnya hal ini dengan mudah ditemukan di daerah destinasi wisata utama di Indonesia. Di DIY misalnya, perencanaan masih sepenuhnya digerakkan oleh elite birokrasi, sementara masyarakat hanya diberi peran sebagai penerima produk perencanaan tersebut. Alasan pembenar yang masih perlu dibuktikan di lapangan adalah, *"that residents are uneducated and thus unable to participate in the planning process"* (Timothy, 1999: 377). Demikian pula pelibatan sektor privat dipandang "tidak begitu mendesak dalam jangka pendek dan memakan waktu yang cukup lama, sehingga tidak menjadi hal

¹⁶ Menarik untuk dicermati bahwa di dalam praktek partisipasi masyarakat lokal sering rancu karena lebih merujuk keterlibatan elite lokal di dalam pengambilan keputusan. Di negara berkembang dominasi elite lokal ini sangat kentara dalam proses pengambilan keputusan pengembangan pariwisata karena mereka dapat dengan cerdas memanfaatkan friksi masyarakat yang acap tidak terjembatani dan lalu memanipulasi kepentingan komunalnya itu bagi keuntungan sendiri. Lihat misalnya Brohman (1996: 60).

yang prioritas bagi elite pemerintah” (Timothy, 1999: 385). Di Bali, di balik indikator statistik kepariwisataan yang mengagumkan, ternyata dalam proses perencanaan pengembangan pariwisata bukan saja masyarakat namun pemerintah lokal juga terpinggirkan (Picard, 1993: 82).

Prinsip *democratic governance* dalam pengembangan pariwisata mensyaratkan adanya pengakuan bahwa semua *stakeholder* memiliki peran-peran khusus yang jika diingkari akan mengakibatkan merosotnya kinerja sektor pariwisata secara keseluruhan. Tanpa pemerintah akan mustahil tersedia infrastruktur dasar bagi pengembangan kepariwisataan, mulai dari sarana dan prasarana fisik hingga ke kelembagaan (Elliott, 1997: 54-56). Infrastruktur yang tersedia tidak berfungsi optimal apabila sektor swasta tidak melakukan investasi dan promosi. Juga sulit membayangkan pariwisata berkembang apabila masyarakat lokal tidak mengalokasikan sumberdaya yang dimiliki sebagai atraksi wisata. Itulah sebabnya di dalam perencanaan perlu diakomodasi beragam kepentingan yang diartikulasikan secara berbeda namun memiliki nilai yang sama.

Memang sering muncul kesan seolah-olah pemerintah, swasta dan masyarakat sulit duduk dalam satu entitas baru untuk memajukan pariwisata. Kesan ini tidak terhindarkan karena masing-masing pihak mengklaim diri di jalan yang benar dan lebih unggul dibanding yang lain. Sebenarnya hal itu tidak perlu terjadi apabila semua pihak menyadari bahwa pembangunan pariwisata bukan sekedar urusan privat namun juga menyangkut ranah publik, karena ia berkaitan langsung dengan regulasi dan pengaturan, pembiayaan dan insentif fiskal, tata-guna lahan, pengendalian atas dampak pembangunan, penyediaan infrastruktur, penetapan standar (layanan), perlindungan terhadap suatu wilayah dan pengendalian atas arus wisatawan yang biasanya dilakukan oleh negara (Swarbrooke, 2003: 88). Aktor-aktor yang berperan secara optimal di setiap subsektor akan menentukan keberhasilan pariwisata. Fungsi-fungsi yang dimainkan oleh aktor tersebutlah yang sebenarnya menjadi sumber inspirasi penting dalam penyusunan kebijakan pariwisata.

Kasus Mikro

Untuk melihat praksis *democratic governance* dalam pengembangan pariwisata di level mikro, barangkali ada baiknya dikutip sekilas konsep "*tree-adoption*"¹⁷ yang pernah diujicobakan sebagai produk yang mengintegrasikan kepentingan masyarakat, pasar dan negara, terutama dengan tujuan untuk memberdayakan masyarakat lokal. Misinya adalah distribusi dan redistribusi sumberdaya pariwisata secara adil. Supaya hal itu dapat terwujud maka pemerintah, swasta dan masyarakat harus memainkan peran kuncinya.

Oleh karena masyarakat lokal mempunyai sumberdaya (objek) wisata maka mereka perlu didorong untuk memanfaatkannya secara optimal. Namun modal fisik saja tentu tidak cukup. Faktanya, masyarakat belum memiliki kemampuan yang memadai untuk mengembangkan dan mengelola sumberdaya tersebut agar dapat diserap pasar (*marketable*). Kemudian tuntutan pasar (baca: wisatawan) atas kualitas dan diversifikasi produk wisata sangat tinggi. Tuntutan inilah yang harus direspon oleh pelaku wisata, khususnya industri, dengan melakukan inovasi-inovasi dan memasarkan produk alternatif. Jelas sekali bahwa dalam hal ini mereka sangat tergantung pada dukungan masyarakat pemilik atraksi wisata. Di sisi lain, pemerintah berperan untuk menyediakan penyediaan infrastruktur, regulasi, stimulan untuk memperkuat kemitraan antar-pelaku. Jadi, masyarakat, wisatawan, industri, dan pemerintah, mempunyai kesepakatan dalam hal nilai, yakni raihan keuntungan optimal dari sumberdaya pariwisata, meskipun di dalam praktek kepentingan mereka relatif berbeda.

Pengelolaan sumberdaya pariwisata sektor publik secara demokratis dapat tercapai, terutama jika tiga syarat berikut ini dapat dipenuhi (bdk. Elliott, 1997: 40-44). *Pertama*, peran strategis *stakeholder*

¹⁷ Konsepnya sebenarnya cukup sederhana, yakni kegiatan wisata yang difokuskan pada penanaman pohon oleh wisatawan. Bibit pohon disediakan oleh masyarakat setempat dan wisatawan membeli serta menanamnya. Untuk itu masing-masing memperoleh insentif: wisatawan menerima sertifikat atas penanaman pohon yang menjadi "miliknya" untuk dipelihara oleh masyarakat yang kemudian memperoleh kontraprestasi berupa dana pemeliharaan. Lihat: Rencana Pengembangan Wisata Ramah Lingkungan (Laporan Akhir). Kerjasama Puspar UGM dengan Kantor Kementerian Lingkungan Hidup, 2003.

didefinisikan secara jelas dan dijalankan secara konsisten, yakni siapa melakukan apa dan dengan konsekuensi bagaimana. *Kedua*, ada aturan main yang jelas, mengikat dan adil bahwa pemanfaatan sumberdaya pariwisata harus ditinjau setiap saat apabila hasilnya merugikan salah satu pihak. *Ketiga*, sumberdaya pariwisata dikelola secara transparan dan akuntabel.

Dalam konsep “*tree-adoption*” tadi, kegiatan penanaman dan pemeliharaan tanaman yang kebetulan merupakan habitat satwa serta pengamatan satwa itu sendiri menjadi fokus kegiatan bersama antara masyarakat pemilik objek wisata, industri penyedia jasa maupun wisatawan. Masyarakat berperan untuk melestarikan atraksi dengan cara, antara lain, menyediakan bibit tanaman yang menjadi tempat perkembangbiakan satwa tersebut. Di samping itu mereka diberi hak untuk menyediakan layanan akomodasi wisata. Sektor swasta, khususnya tour operator, yang memang membutuhkan produk-produk wisata diberi peran sebagai pengembang atau pengemas atraksi tersebut sehingga layak dijual kepada wisatawan. Pada gilirannya bibit tanaman tadi dijual kepada wisatawan untuk ditanam di lokasi sebagai bentuk keperdulian terhadap lingkungan. Insentif yang diberikan kepada wisatawan adalah sebetuk sertifikat yang menyatakan bahwa tanaman tersebut adalah “miliknya”¹⁸ dan masyarakat lokal wajib memeliharanya, dengan harapan bahwa wisatawan tersebut akan memperoleh pengalaman total berwisata¹⁹ dan dalam jangka panjang akan melakukan kunjungan kembali ke lokasi atau – setidaknya – memiliki ingatan terhadap objek tersebut. Insentif bagi tour operator tampak dalam bentuk lama tinggal di daerah tujuan wisata yang sertamerta akan meningkatkan revenue. Pemerintah secara tidak langsung ikut diuntungkan karena produk-produk wisata baru semakin beragam dan dengan demikian tenaga kerja lokal dapat diserap lebih banyak, serta konservasi lingkungan berjalan sinergis dengan kegiatan pariwisata.

¹⁸ Untuk itu nama wisatawan dicantumkan pada setiap pohon yang ditanam.

¹⁹ Suatu bentuk pengalaman yang diperoleh lewat aktivitas wisata yang unik dan tidak semata-mata bersifat lahiriah tetapi menjurus pada pengayaan modal intelektual.

Berdasarkan hal itu maka perlu diciptakan kelembagaan yang baru. Pemerintah dituntut untuk mampu memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan pengembangan infrastruktur. Masyarakat perlu dibekali dengan ketrampilan mengelola produk jasa wisata yang sering disebut sangat fragil. Di sini kolaborasi dengan hotel dan *tour operator* menjadi mutlak. Sebagai inovasi baru tentu saja masih perlu waktu yang panjang untuk melihat sejauhmana efektivitasnya bagi pengembangan pariwisata. Namun dengan uji-coba tersebut konsep *democratic governance* yang masih diperdebatkan ini dapat dipraktekkan mulai dari hal-hal kecil dalam pembangunan pariwisata.

Catatan Akhir

Mengakhiri paparan ini, ada empat catatan penting yang terkait dengan kebutuhan akan ketatapemerintahan yang demokratis. *Pertama*, pemerintah dituntut untuk konsisten menjalankan fungsinya sebagai fasilitator pengembangan kepariwisataan. Di tingkat praksis, negara harus melakukan proteksi terhadap sumberdaya pariwisata yang acap menjadi sumber eksploitasi sedemikian rupa sehingga masyarakat kehilangan akses untuk ikut-serta memanfaatkannya secara optimal. Perampasan hak-hak masyarakat dengan mengatasnamakan kemajuan pariwisata tidak akan pernah menjamin keberlanjutan pembangunan pariwisata itu sendiri dan bertentangan dengan prinsip ketatapemerintahan yang demokratis itu sendiri. *Kedua*, selain bekerja efisien pemerintah wajib menjamin distribusi dan redistribusi sumberdaya secara adil. Dalam pariwisata efisiensi sering mengarah pada pengejaran target dan produktivitas, tetapi hal itu tidak serta-merta memberikan garansi bagi pemenuhan rasa keadilan (Brohman, 1996: 62) dan bagi peningkatan taraf hidup masyarakat. *Ketiga*, proses penyusunan kebijakan pariwisata harus dimulai dari bawah. Masyarakat wajib dilibatkan dalam setiap proses itu, tidak hanya menyangkut apa saja yang akan dikembangkan, tetapi bagaimana caranya dan apa konsekuensi pengembangan pariwisata itu bagi masyarakat. Tidak kalah penting dalam hal ini adalah pelibatan kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses pada kekuasaan namun sangat rentan pada setiap gerak pengembangan pariwisata. *Keempat*, dan di atas semua itu, semua pihak yang berkepentingan dengan pengembangan pariwisata dituntut untuk bekerja secara

akuntabel dan transparan di dalam pengelolaan sumberdaya pariwisata. Akuntabilitas semua jajaran sektor publik atas kebijakan yang dijalankan akan menjamin kepercayaan publik. Demikian pula transparansi merupakan keharusan, agar kebijakan-kebijakan kepariwisataan tidak menjelma menjadi instrumen yang efektif untuk membohongi publik *****

Daftar Pustaka

- Bachmann, P. (1988). *Tourism in Kenya: Basic Need for Whom?* Bern: Peter Lang.
- 'Besar, Dana Jalan-Jalan DPR.' *KOMPAS* (13 Juli 2005).
- BMZ (Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)(1993). *Tourismus in Entwicklungslaendern – Materialien 88*. Bonn: BMZ.
- Britton, R. (1983). 'Shortcoming of the Third World Tourism.' Dalam Vogeler, I dan de Souza, A (ed.), *Dialectics of Third World Development*. New Jersey: hal. 241-248.
- Brohman, J. (1996). 'New Directions in Tourism for Third World Development.' *Annals of Tourism Research*, Vol. 23 No. 1, hal. 48-70.
- Dahles, H. dan Bras, K (1997). 'The State, the Market, and the Role of NGOs in the Establishment of Sustainable Tourism Development: a Discussion.' Dalam Dahles, H (ed), *Tourism, Small Entrepreneurs and Sustainable Development; Cases from Developing Countries*. Tilburg: ATLAS, hal. 65-73.
- Dahles, H. dan Bras, K. (ed) (1999). *Tourism and Small Entrepreneurs: Development, National Policy and Entrepreneurial Culture. Indonesian Cases*. New York: Cognizant Communication Corporation.

- Ditjen Pariwisata (1997). *Analisis Pasar Wisatawan Mancanegara*. Jakarta.
- Dress, G. (1979). *Wirtschafts- und sozialgeographische Aspekte des Tourismus in Entwicklungs-laendern. Dargestellt am Beispiel der Insel Bali in Indonesien*, Muenchen.
- Elliott, J. (1997). *Tourism: Politics and Public Sector Management*. London: Methuen.
- GNR (Gruppe Neues Reisen), (1994). *Massentourismus; Ein reizendes Thema*. St. Peter-Ording: Gruppe Neues Reisen.
- <http://www.aseansec.org> (retr. 22 July 2004).
- IzDW (Informationszentrum Dritte Welt) (1986). *Klar schoen war's... aber – Tourismus in die Dritte Welt*. Freiburg: IzDW.
- 'Kalau Hotel Pailit, Pariwisata Menangis.' *Majalah Eksekutif* (Maret) (2000).
- Khan, M.M. (1997). 'Tourism Development and Dependency Theory: Mass Tourism vs. Ecotourism.' *Annals of Tourism Research*, Vol. 24 No. 4, hal. 988-991.
- Luebben, C. (1995). *Internationaler Tourismus als Faktor der Regionalentwicklung in Indonesia; Untersucht am Beispiel der Insel Lombok*. Berlin: Dietrich Reimer Verlag.
- March, R. (1997). 'Diversity in Asian Outbound Travel Industries.' *International Journal of Hospitality Management*, Vol. 16 No. 2, hal. 231-238.
- Meethan, K. (2001). *Tourism in Global Society: Place, Culture, Consumption*. New York: Palgrave.
- Mowforth, M. dan Munt, I. (ed) (1998). *Tourism and Sustainability: New Tourism in the Third World*. London: Routledge.
- Nugroho, H. (2001). *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- 'Persahabatan Umar Manik dengan Kera.' *KOMPAS* (17 Juli 2005).
- Picard, M. (1993). 'Cultural Tourism in Bali; National Integration and Regional Differentiation.' Hitchcock, M, dkk, (eds.) *Tourism in Southeast Asia*. London: Routledge, hal. 71-98.
- Priyono, H. B. (2004). 'Mencari Badan Publik: Refleksi bagi Rehabilitasi Arti Pembangunan.' *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 8 No. 2, hal. 109-138.
- Pusat Studi Pariwisata Universitas Gadjah Mada – Kantor Kementerian Lingkungan Hidup, (2003). *Rencana Pengembangan Wisata Ramah Lingkungan* (Laporan Akhir). Yogyakarta.
- Radetzki-Stenner, M. (1989). *Internationaler Tourismus und Entwicklungslaender: Die Auswirkungen des Einfach-Tourismus auf eine laendliche Region der indonesischen Insel Bali*. Muenster: Lit Verlag.
- Scheyvens, R. (1999). 'Ecotourism and the Empowerment of Local Communities (Case Study),' *Tourism Management*, Vol. 20, hal. 245–249.
- STPB (Singapore Tourism Promotion Board) <http://app.stb.com.sg/> (retr. 22 July 2004)
- Swarbrooke, J. (2003). *Sustainable Tourism Management*. London: Routledge.
- Timothy, D.J. (1999). 'Participatory Planning: A View of Tourism in Indonesia.' *Annals of Tourism Research*, Vol. 26 No. 2, hal. 371-394.
- Tjokrowinoto, M. (2004). 'Pengurangan Kemiskinan Melalui Pariwisata: Perspektif Kebijakan Publik,' Makalah pada Seminar Regional Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pariwisata, diselenggarakan oleh Kantor Menko Kesra di Jakarta pada tanggal 20 Juli.

- UNDP dan KLH (United Nations Development Programme dan Kantor Kementerian Lingkungan Hidup) (2000). *Agenda 21 Sektoral; Agenda Pariwisata untuk Pengembangan Kualitas Hidup Secara Berkelanjutan*. Jakarta.
- Uthoff, D. (1996). 'Tourismus in Suedostasien – Klischees und Realitaeten; Ein Versuch zur Korrektur eurocentrischer Vorstellungen.' Dalam: Meyer, G dan Thimm, A (Hrsg.), *Tourismus in der Dritten Welt*. Mainz: IdÄDW, Johannes Gutenberg-Universitaet Mainz, hal. 73-114.
- Weber, H. (1995). *Sektor Pariwisata di Pulau Nias – Tinjauan dan Usulan Pengembangan dalam Konteks Pembangunan Berkelanjutan*. St. Peter-Ording: Gruppe Neues Reisen – LTU.
- Weiler, B. dan Hall, C. M. (eds) (1992). *Special Interest Tourism*. London: Bellhaven.
- Wood, R.E. (1979). 'Tourism and Underdevelopment in Southeast Asia.' *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 9 No. 3, hal. 274-287.

Indeks Artikel Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Volume 8, Juli 2004 - Maret 2005

- Arfani, Riza Noer, Governance* sebagai Pengelolaan Konflik. Volume 8, No. 3, Maret 2005, halaman 309-330.
- Damanik, Janianton, Kebijakan Publik dan Praksis Democratic Governance* di Sektor Pariwisata. Volume 8, No. 3, Maret 2005, halaman 331-350.
- Darmanto, A., Kinerja TV Publik: Analisis Isi Berita TVRI* tentang Kampanye Pemilu Legislatif 2004. Volume 8, No. 1, Juli 2004, halaman 91-108.
- Effendi, Tadjuddin Noer, Mobilitas Pekerja, Remitan dan Peluang Berusaha* di Pedesaan. Volume 8, No. 2, Nopember 2004, halaman 213-230.
- Herry-Priyono, B., Mencari Badan Publik: Refleksi bagi Rehabilitasi Arti 'Pembangunan'*. Volume 8, No. 2, Nopember 2004, halaman 109-138,
- Hiariej, Eric, Gerakan Anti Kapitalisme Global*. Volume 8, No. 2, Nopember 2004, halaman 139-160.
- Gazali, Effendi, Interaksi Politik dan Media: Dari Komunikasi Politik ke Politik Komunikasi*. Volume 8, No. 1, Juli 2004, halaman 53-74.
- Irawanto, Budi, Film Propaganda: Ikonografi Kekuasaan*. Volume 8, No. 1, Juli 2004, halaman 1-16.
- Kurnia, Novi, Representasi Maskulinitas dalam Iklan*. Volume 8, No. 1, Juli 2004, halaman 17-36.
- Masduki, Jurnalisme Politik: Keberpihakan Media dalam Pemilu*. Volume 8, No. 1, Juli 2004, halaman 75-90.

Prajarto, Nunung, Terorisme dan Media Massa: Debat Keterlibatan Media. Volume 8, No. 1, Juli 2004, halaman 37-52.

Pratikno, *Good Governance* dan *Governability*. Volume 8, No. 3, Maret 2005, halaman 231-248.

Rianto, Puji, Globalisasi, Liberalisasi Ekonomi dan Krisis Demokrasi. Volume 8, No. 2, Nopember 2004, halaman 161-180.

Setyaningrum, Arie, Globalisasi dan Diaspora Cina dalam Perspektif Post-Kolonial: Dinamika Strategi Ekonomi dan Identitas Budaya. Volume 8, No. 2, Nopember 2004, halaman 181-196.

Sugiono, Muhadi, Global Governance sebagai Agenda Penelitian dalam Studi Hubungan Internasional. Volume 8, No. 2, Nopember 2004, halaman 197-212.

Sugiono, Muhadi, Globalisasi, *Global Governance* dan Prospek *Governance* di Dunia Ketiga. Volume 8, No. 3, Maret 2005, halaman 249-262.

Suharko, Masyarakat Sipil, Modal Sosial dan Tata Pemerintahan yang Demokratis. Volume 8, No. 3, Maret 2005, halaman 263-290.

Yuliarso, Kurniawan K. dan Nunung Prajarto, HAM di Indonesia: Menuju *Democratic Governances*. Volume 8, No. 3, Maret 2005, halaman 291-308.