

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Provinsi Nusa Tenggara Timur jika dilihat secara nasional seringkali menempati urutan termiskin beberapa tahun terakhir, selain Provinsi Papua dan Papua Barat (Wuryandari 2014). Stigma ini dilekatkan sedemikian rupa pada Provinsi NTT sehingga membuat pelbagai pihak mencari jalan keluar masing-masing. Sinergi antara pemerintah dan warga tampaknya sulit ditemukan untuk menekan tingkat kemiskinan selama ini. Jika ada sinergi yang dilakukan, strategi tersebut tidak cukup menekan angka kemiskinan secara signifikan, sehingga membuat arus migrasi dari NTT ke luar negeri tidak pernah berhenti.

Masyarakat kecil pada satu sisi memilih menjadi buruh migran di dalam negeri dan di luar negeri untuk keluar dari lingkaran kemiskinan. Jalur yang dipilih oleh masyarakat adalah baik jalur legal yang berbelit-belit maupun jalur ilegal yang singkat dan cepat. Baik migran legal maupun ilegal sama-sama menghadapi kekerasan di luar negeri sebagaimana ditunjukkan dalam laporan Tim *Ecosoc Rights* (Prasetyohadi, 2010).

Kekerasan demi kekerasan yang dilakukan oleh majikan dan pihak keamanan telah menyebabkan kematian buruh migran asal Nusa Tenggara Timur sebanyak 105 orang pada tahun 2018 (Kompas.com 13/1/2019). Data ini cukup mencengangkan banyak pihak, tetapi tidak cukup menghentikan niat warga untuk terus berpergian ke

luar negeri. Inilah cara masyarakat kecil mempertahankan dirinya, suatu perjuangan yang justru berbeda dengan cara pemerintah menekan angka kemiskinan.

Pada sisi lain, untuk menekan angka kemiskinan di tingkat lokal, pemerintah Provinsi dan Kabupaten di NTT mengeluarkan kebijakan pengembangan pariwisata. Kebijakan pemerintah lokal mengembangkan pariwisata bukan semata-mata inisiatif pemerintah lokal, melainkan kebijakan pemerintah pusat melalui Kementerian Pariwisata yang bekerjasama dengan Kementerian Pekerjaan Umum. Pemerintah telah menjadikan pariwisata sebagai sektor utama (*leading sector*) pembangunan nasional. Yang dimaksudkan dengan *the leading sector* di sini adalah bahwa pariwisata dijadikan gerbang utama yang menarik dan menggerakkan sektor-sektor lain dalam pembangunan nasional.

Hal ini berarti bahwa pengembangan pariwisata yang bagus akan mendatangkan keuntungan di bidang lain seperti sosial, ekonomi, politik dan kultural. Dengan adanya pariwisata, para wisatawan lokal, nasional dan mancanegara akan datang ke wilayah yang memiliki potensi wisata, dan bersamaan dengan kedatangan wisatawan, akan mengalir pula modal finansial. Dari modal finansial wisatawan, pemerintah daerah yang memiliki pariwisata akan mendapatkan pendapatan asli daerah, lapangan kerja akan dibuka seluas-luasnya. Penyerapan tenaga kerja lokal di sektor pariwisata akan terjadi, dan singkatnya, daerah tersebut mendapatkan keuntungan maksimal dari pengembangan wisata. Inilah kerangka pikir pemerintah pusat dan daerah yang saling berkolaborasi dalam mengembangkan pembangunan pariwisata.

Kabupaten Manggarai Barat sebagai lokus penelitian ini, adalah salah satu wilayah yang telah dijadikan kawasan pariwisata nasional. Wilayah Manggarai Barat sudah lama memiliki keindahan alam pulau-pulau kecil, taman laut yang indah, dan yang paling menakjubkan adalah keberadaan Komodo sebagai satwa liar. Dalam sejarahnya, pendirian Taman Nasional Komodo berlangsung cukup lama dengan proses panjang, yakni sejak kekuasaan Belanda di Indonesia. Setelah Belanda tidak lagi menduduki Indonesia, fokus perhatian terhadap kawasan Pulau Komodo berkurang. Apalagi pada awal kemerdekaan pemerintah lebih memprioritaskan pembenahan yang ada di kehidupan masyarakat seperti pendidikan, kesejahteraan, dan penjagaan Indonesia agar tidak jatuh lagi ke tangan penjajah.

Pemerintah juga menetapkan Pulau Padar, Pulau Rinca, dan Daratan Wae Wuul atau dikenal juga dengan nama Mburak sebagai kawasan hutan wisata atau suaka alam. Luas kawasan hutan wisata ini seluas 20.500ha. Kemudian, Menteri Kehutanan mengeluarkan pengumuman pembentukan Taman Nasional pada Tahun 1980. Awalnya Taman Nasional hanya mencakup area Pulau Komodo saja. Hingga pada Tahun 1992, Taman Nasional Komodo meliputi Pulau Rinca, Pulau Padar, dan luas perairan sejumlah 132.572ha. Fungsi suaka margasatwa juga berubah menjadi Taman Nasional Komodo pada Tahun ini (Dale, 2013).

Taman Nasional Komodo didirikan pada Tahun 1980. Taman Nasional Komodo juga dinyatakan sebagai Situs Warisan Dunia dan sebagai Cagar Manusia dan Biosfir oleh UNESCO pada Tahun 1986. Taman Nasional Komodo berada diantara Pulau Sumbawa dan Pulau Flores di Kepulauan Sunda Kecil, Indonesia.

Taman Nasional ini termasuk ke dalam wilayah Kecamatan Komodo, Kabupaten Manggarai Barat di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Taman Nasional Komodo memiliki luas 1.817 kilometer persegi. Kepulauan dalam Taman Nasional Komodo memiliki luas lebih dari 603 kilometer persegi (60,300 ha) dan luas taman lautnya sekitar 1.214 kilometer persegi (121, 400 ha)<sup>1</sup>

Di sisi lain perkembangan pariwisata terus memberikan dampak terhadap budaya masyarakat. Sharpley (2008:175) menyatakan konsekuensi dari perkembangan pariwisata berupa dampak negatif dan positif, dampak ditanggapi dengan bervariasi tergantung perkembangan pariwisata berpengaruh pada masyarakat. Dampak positif perkembangan pariwisata berupa meningkatnya pendapatan masyarakat lokal, peluang usaha semakin luas, dan bertambahnya kesempatan berusaha. Sementara dampak negatif berupa berkurangnya lahan pertanian, perubahan terhadap mata pencaharian masyarakat, perilaku masyarakat menjadi lebih konsumtif, perubahan terhadap gaya hidup masyarakat (Spillane, 2003: 47-48).

Perhatian terhadap potensi wisata di Manggarai Barat semakin meningkat pada saat komodo ditetapkan sebagai salah satu dari tujuh keajaiban dunia. Pemerintah pusat mulai mengambil inisiatif untuk mengembangkan pariwisata di Manggarai Barat, khususnya pulau komodo dan pulau-pulau di sekitarnya. Pemerintah melakukan semacam intensifikasi pembangunan pariwisata di Flores bermula dari

---

<sup>1</sup> ([https://id.m.wikipedia.org/wiki/Taman\\_Nasional\\_Komodo](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Taman_Nasional_Komodo)) diakses pada tanggal 23 April 2020.

Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2015 yang menempatkan Nusa Tenggara Timur dalam satu koridor ekonomi dengan Bali dan NTB dengan fokus utama industri pariwisata (Bappenas 2011).

Sudah cukup lama Masyarakat Manggarai Barat bergumul dengan persoalan-persoalan sumber daya terkait dengan turisme dan pembangunan pada umumnya; dimana Masyarakat setempat terancam kehilangan kepemilikan, akses dan manfaat dari sumber daya seperti tanah, air, pantai/kawasan pesisir, ekosistem laut, dan lahan pertanian. Pencamplokan itu tidak semata-mata terjadi lewat kekerasan dan pemaksaan, tetapi lewat klaim-klaim kepemilikan, jual beli, lewat pengaturan hukum, dan privatisasi sumber daya public.<sup>2</sup>

Sejak itu, investasi berskala besar terjadi di Manggarai Barat khususnya dan Flores umumnya. Investasi pembangunan berasal dari berbagai sumber, yang sama-sama memiliki kepentingan ekonomi-politik dari pengembangan pariwisata di Flores. Sumber investasi dimaksud berasal dari pemerintah pusat, elit ekonomi dan elit politik di Jakarta, elit Flores yang tinggal di Jawa yang berkolaborasi dengan elit lokal, hingga aktor-aktor asing dan korporasi asing yang berkolaborasi dengan pemerintah Indonesia dari pusat dan daerah.

Akibat dari pengembangan kawasan pariwisata ini adalah kehancuran ekologi, perampasan tanah, perampasan ruang, pengusiran warga lokal dari tanah dan

---

<sup>2</sup>(<https://acr.or.id/wp-content/uploads/2017/02/Pariwisata-pembangunan-dan-keadilan-Agraria-di-Flores-Seri-Pertama-2016.pdf>) diakses pada tanggal 5 Mei 2020.

lingkungan yang telah menghidupi mereka bertahun-tahun lamanya, penyempitan ruang kreatif bagi masyarakat lokal, dan pemiskinan sistemik (Dale 2013).

Di Labuan Bajo, pencaplokan sumber daya publik sudah berlangsung masif yang menyebabkan marginalisasi masyarakat lokal. Tercatat beberapa pulau sudah dikuasai dan “dibeli” orang asing seperti pulau Bidadari, Kanawa dan Sebayur. Bahkan penjualan pulau-pulau terpampang di laman digital seperti penjualan Pulau Punggu di [www.skyproperty.com](http://www.skyproperty.com) beberapa tahun lalu. Tidak adanya regulasi yang jelas membuat wilayah pesisir dan pantai-pantai diklaim secara privat. Bahkan pantai publik satu-satunya, Pantai Pede sudah diprivatisasi oleh PT. SIM, milik pengusaha dan politisi nasional, Setya Novanto. Harga tanah pun melonjak mahal. Per meter persegi, sudah mencapai 400 ribu-satu juta.

Marginalisasi tidak hanya tercipta melalui mekanisme pasar, tetapi juga melalui regulasi dari pemerintah. Aturan dalam kawasan Taman Nasional Komodo adalah contohnya. Atas nama konservasi, aturan zonasi membuat masyarakat lokal yang sebagian besar nelayan tidak boleh sembarangan menangkap ikan. Mereka seringkali dilabeli sebagai perusak ekosistem laut. Sementara, penguasaan dan bangun resort dalam kawasan TNK diperbolehkan. Bahkan, kapal-kapal pesiar dan operator wisata diving dan snorkeling yang tidak saja memperoleh manfaat paling besar dari sektor pariwisata yakni 75 % tetapi juga mengganggu ekosistem laut. Karena itu, alih-alih membawa kesejahteraan, pembangunan sektor pariwisata adalah narasi tentang apa yang membuat rakyat miskin, bagaimana mereka menjadi tetap miskin, dan mengapa mereka menjadi semakin miskin (Dale, 2013).

Namun dari jumlah itu, sebagian besar diterima oleh operator wisata dan pengusaha kapal wisata (75,55%). Sebanyak 2,09 % diterima oleh pengelola Taman Nasional Komodo dan di terima oleh Pemerintah Daerah sebesar 22, 36 % terdistribusi pada pengusaha hotel, restoran dan toko retail/souvenir. Sementara manfaat pariwisata bagi masyarakat setempat sangat kecil karena penyerapan tenaga kerja yang terbatas sebagai akibat rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan yang dimiliki masyarakat (Wahyuti, 2013: 53)

Gubernur Nusa Tenggara Timur tidak berhenti melancarkan berbagai pernyataan untuk membenarkan rencana menutup Pulau Komodo. Yang terbaru adalah klaimnya atas warga di Pulau itu sebagai penduduk liar. Pasalnya demikian, mereka bermukim diatas tanah-tanah yang tidak memiliki sertifikat hak milik. Kehadiran Taman Nasional Komodo dengan agenda konservasi adalah musibah utama dari semua proses itu. Melalui pengumuman Menteri Pertanian tanggal 6 Maret 1980 kawasan Komodo ditetapkan sebagai Taman Nasional Komodo dengan nama Taman Nasional Komodo (TNK). Dalam perjalanan waktu, tak hanya di darat, kehadiran Taman Nasional Komodo juga telah membatasi akses warga Komodo atas perairan laut di sekitar Pulau itu.<sup>3</sup>

Kehadiran Taman Nasional Komodo dengan agenda konservasi menyebabkan masyarakat Komodo kehilangan hal milik, akses, serta manfaat dari tanah-tanah mereka. Dibawah kendali Taman Nasional Komodo, lahan-lahan pertanian mereka

---

<sup>3</sup> (<https://sunspiritforjusticeandpeace.org/2019/08/16/di-balik-kontroversi-penutupan-pulau-komodo/1138/>) diakses pada tanggal 02 Juni 2020.

semuanya diperuntukkan bagi kawasan konservasi. Atas nama konservasi, penduduk Komodo yang semulanya bermukim secara terpencar-pencar di Pulau itu pun dipindahkan pada suatu tempat yang dalam zonasi Taman Nasional Komodo sekarang ini merupakan bagian dari zonasi pemukiman. Tak hanya didarat, efek dari kebijakan konservasi juga pada prosesnya telah membatasi akses masyarakat Komodo untuk memanfaatkan perairan laut di sekitar Pulau itu. Awalnya, area konservasi yang hanya mencakup daratan, membuat masyarakat Komodo beralih perhatian ke laut sebagai sandaran baru mata pencaharian. Berbekalkan pengetahuan menangkap ikan yang diperoleh dari suku-suku pendatang (Bajod dan Bugis), Kampung Komodo pun menjadi kampung nelayan.<sup>4</sup>

Namun, semua situasi itu berubah ketika melalui Keppres Nomor 4 tahun 1992 yang berisi tentang penunjukan perairan laut di sekitarnya (luas 132.572 Ha) yang terletak di Kabupaten Manggarai Barat menjadi Taman Nasional Komodo. Semua proses itu terjadi bukan tanpa perlawanan. Sebab sebagaimana masyarakat kebanyakan, masyarakat Komodo memberikan perlawanan terhadap cara kerja pembangunan yang dengan jelas mengabaikan konteks sosial, kebudayaan dan ekonomi setempat.<sup>5</sup>

Penolakan warga Pulau Komodo atas wacana penutupan Pulau itu, tidak dapat dikalim begitu saja sebagai suara dari pihak yang tidak mendukung konservasi demi

---

<sup>4</sup> (<https://sunspiritforjusticeandpeace.org/2019/08/16/di-balik-kontroversi-penutupan-pulau-komodo/1138/>) diakses pada tanggal 02 Juni 2020.

<sup>5</sup> (<https://sunspiritforjusticeandpeace.org/2019/08/16/di-balik-kontroversi-penutupan-pulau-komodo/1138/>) diakses pada tanggal 02 Juni 2020.



pembangunan pariwisata di Kabupaten Manggarai Barat secara khusus dan Provinsi NTT secara umum. Sebaliknya, substansi dari penolakan mereka adalah fenomena gunung es yaitu sebagai protes dari sekelompok masyarakat terhadap retorika-retorika pembangunan atas nama kesejahteraan, dalam banyak dimensi justru telah mengabaikan masyarakat setempat

Pada saat pemerintah pusat menargetkan wisata berkelas premium, dimana akses masuk terhadap pariwisata akan mahal, maka pemerintah meningkatkan pembangunan kawasan wisata. Untuk mendukung pembangunan wisata bertaraf premium, pemerintah tidak ingin diganggu oleh masyarakat lokal. Karena itu, pemerintah bahkan mengusir warga lokal dari pulau Komodo. Pemerintah Provinsi NTT melalui Gubernur Viktor Bungtilu Laiskodat pernah menegaskan bahwa warga lokal yang tidak memiliki izin tinggal di pulau Komodo adalah warga ilegal. Legalitas sebagai warga negara dalam perspektif Gubernur NTT adalah kepemilikan terhadap surat izin tinggal. Surat tersebut jauh lebih mendasar dan jauh lebih penting daripada aspek kemanusiaan orang-orang kecil, yang telah tinggal di pulau Komodo sebelum pemerintah menetapkan pulau itu sebagai kawasan wisata.<sup>6</sup>

Berhadapan dengan potret buram penguasaan pariwisata oleh negara dan korporasi, serta elit ekonomi politik, dan adanya upaya pemiskinan sistemik yang lahir dari kebijakan pemerintah, muncul pertanyaan mendasar berikut ini:

---

<sup>6</sup>(<https://sunspiritforjusticeandpeace.org/2019/08/16/di-balik-kontroversi-penutupan-pulau-komodo/>) diakses pada tanggal 02 Juni 2020.<sup>6</sup>

bagaimanakah model perlawanan masyarakat lokal terhadap kebijakan negara dalam bidang pariwisata?

Penelitian ini bertujuan untuk melacak model perlawanan-perlawanan warga atas ekspansi kapital yang mengakuisisi sumber daya di Flores Barat. Resistensi menurut Bernard dan Johnatan merupakan suatu perlawanan ataupun penolakan untuk memprotes perubahan-perubahan yang terjadi dan yang tidak sesuai dengan harapan publik. Resistensi sebenarnya merupakan tindakan yang dilakukan oleh masyarakat lemah yang berada pada struktur bawah terhadap pihak paling kuat yang berada pada struktur atas atau penguasa dan pengusaha. Hubungan antara satu pihak yang lemah dan pihak lain yang kuat sesungguhnya berada pada

suatu hubungan kekuasaan yang tidak seimbang, maka pihak lemah yang berada pada struktur bawah berusaha menyeimbangkan hubungan mereka melalui resistensi agar tidak tertindas (Suriadi, 2008: 52).

Menurut Jafari (2001:32) menyatakan perkembangan pariwisata dapat memberikan dampak yang bermanfaat bagi masyarakat namun dapat pula menimbulkan dampak negatif yang sangat luas sehingga direspon dengan cara yang berbeda pula oleh masyarakat.

Perkembangan pariwisata telah memberikan perubahan terhadap kondisi sosial budaya, ekonomi dan lingkungan. Perubahan tersebut menimbulkan tanggapan atau respon dari masyarakat setempat. Intensitas dan dampak pariwisata sangat tergantung dari kecepatan yang dilingkupi oleh perkembangan pariwisata, faktor tersebut dapat mempengaruhi reaksi masyarakat lokal (Pitana, 2009:209). Dilanjutkan oleh Doxey

dalam Pitana, (2009:209) yang mengembangkan Irridex (Irritation Index) sebagai alat ukur yang digunakan untuk mengukur kecenderungan sikap masyarakat terhadap aktivitas pariwisata.

Resistensi yang dimaksudkan disini merupakan salah satu bentuk perilaku masyarakat kelas bawah atau oleh masyarakat Manggarai Barat yang berusaha melawan kebijakan pemerintah dalam melakukan pembangunan di Taman Nasional Komodo. Tindakan perlawanan tersebut beralasan karena pembangunan tersebut akan banyak merugikan masyarakat dan dikhawatirkan akan dapat merusak Lingkungan.

Merujuk pada hal-hal yang dipaparkan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian berjudul: **“DINAMIKA RESISTENSI MASYARAKAT ATAS KEBIJAKAN PARIWISATA DI KABUPATEN MANGGARAI BARAT”**.

## **1.2 Permasalahan Penelitian**

Pembangunan pariwisata di Flores Barat khususnya dan Flores umumnya telah menimbulkan perampasan tanah, pencaplokan ruang, pengusiran warga lokal, monopoli ekonomi dan penghancuran ekologi secara sistemik. Hal ini kemudian menimbulkan sejumlah perlawanan atau resistensi dari sejumlah elemen masyarakat.

Karena itu, pertanyaan penelitian yang dapat diajukan di sini adalah bagaimana bentuk-bentuk resistensi masyarakat atas kebijakan pariwisata di Kabupaten Manggarai Barat.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penulisan karya ilmiah ini yaitu untuk menjelaskan atau mendeskripsikan dinamika resistensi masyarakat atas kebijakan pariwisata di Kabupaten Manggarai Barat. Dengan mengidentifikasi pelbagai model resistensi warga, diharapkan agar pemerintah dan semua pemangku kepentingan pariwisata memikirkan kembali dan menata ulang model pembangunan pariwisata agar lebih banyak menguntungkan warga lokal.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

- a.** Manfaat Akademis, *Pertama*, dapat memberikan informasi tentang tindakan masyarakat desa atas sikap resistensi terhadap Pemerintah Kabupaten Manggarai Barat. *Kedua*, dapat menjadi tambahan informasi ilmiah yang dapat dijadikan kajian bagi penelitian

selanjutnya, yang berkaitan dengan penolakan masyarakat atas kebijakan pariwisata.

- b.** Manfaat Praktik, memberikan wawasan dan gambaran bagi peneliti dan para pembaca tentang alasan dan bentuk-bentuk penolakan masyarakat terhadap Pemerintah Kabupaten Manggarai Barat yang berkaitan dengan kebijakan Pariwisata.