

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/301514282>

# ANALISIS KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA (Intervensi Melalui Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan di Bali)

Article · March 2016

CITATIONS

4

READS

59,501

6 authors, including:



[Suardana Wayan](#)

Udayana University

60 PUBLICATIONS 103 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

# **ANALISIS KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PARIWISATA (Intervensi Melalui Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan di Bali)\*<sup>1</sup>**

**Oleh:**

**I Wayan Suardana**

Program Studi Industri Perjalanan Wisata Universitas Udayana

*e-mail: suar.dana@yahoo.co.id*

## **Abstrak**

*Kebijakan pariwisata dibuat sebagai usaha memberikan kepastian pada wisatawan dan masyarakat terkait dengan pengembangan pariwisata, sehingga dapat memaksimalkan manfaat pariwisata kepada pemangku kepentingan dan meminimalkan efek negatif, biaya, dan dampak lainnya yang terkait. Pembangunan pariwisata berkelanjutan di Bali merupakan kebijakan dalam pembangunan yang berdimensi ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan hidup dengan landasan keadilan tidak hanya untuk generasi saat ini tetapi juga generasi masa yang akan datang. Untuk itu pariwisata dipandang sebagai suatu sistem yang saling terkait. Dibutuhkan sinergi kebijakan dengan pendekatan multisektor dan multidisiplin. Sinergitas pemerintah, swasta dan masyarakat mutlak diperlukan dan menjadikan identitas pariwisata Bali dalam persaingan global.*

**Keywords:** *policy, development, tourism, and sustainability*

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Kebijakan pariwisata merupakan sebuah produk dari proses yang sangat kompleks dan terkait dengan berbagai aspek. Kompleksitas pariwisata disebabkan oleh berbagai perubahan besar pada level lokal, nasional dan internasional. Dalam konteks perubahan besar tersebut lingkungan kebijakan pada pariwisata menjadi media yang strategis bagi pemerintah untuk memasarkan potensi wisatanya. Pada kondisi inilah kebijakan pariwisata menjadi sangat strategis dan penting dalam pengembangan pariwisata. Pariwisata adalah industri yang multidimensi dan lintas sektoral. Keterlibatan semua pihak dibutuhkan karena pariwisata bukan sektor yang berdiri sendiri. Pertimbangan keterkaitan antar sektor dan penanganan pariwisata semakin rumit dalam pengembangan suatu destinasi yang terpadu (Brawnwel dalam Theobald (ed), 2005: 406).

---

<sup>1</sup> *Paper disampaikan pada Seminar Nasional Pariwisata Berlanjutan, Diselenggarakan oleh Program S3 Pariwisata Unud, 2 Mei 2013.*

Salah satu *stakeholders* yang memiliki peranan penting adalah pemahaman baik dari pemerintah dalam merencanakan dan mengimplementasikan semua perencanaan pariwisata secara konsisten dan berkelanjutan. Pemerintah tentu akan menaruh perhatian dan memastikan bahwa pembangunan pariwisata tersebut akan mampu memberikan keuntungan sekaligus menekan biaya sosial, ekonomi, dan dampak lingkungan (Wanhill, dalam Theobald, 2005). Di sisi lain, pelaku bisnis yang lebih berorientasi pada keuntungan tentu tidak bisa mengatur apa yang harus dilakukannya, tetapi pemerintah bisa mengatur apa yang tidak boleh mereka lakukan melalui kebijakan dan regulasi. Misalnya dengan menetapkan peraturan tata ruang, perijinan, lisensi, akreditasi, dan perundang-undangan.

Intervensi pemerintah terhadap pengembangan pariwisata dapat dilakukan dengan menerapkan beberapa instrumen kebijakan yang dapat digunakan untuk mengontrol dan memberikan *incentive* dalam mengembangkan pariwisata yang berkelanjutan, seperti; aturan pemanfaatan lahan, membatasi akses wisatawan terhadap daerah-daerah yang rawan terhadap kerusakan, melindungi budaya lokal, mengarahkan perilaku wisatawan yang berwawasan lingkungan, pembatasan dalam penggunaan energi, menghemat sumber alam yang langka, mengurangi polusi dan memberikan *incentive* terhadap pembangunan infrastruktur yang juga bermanfaat bagi *host* seperti sistem transportasi, perlindungan terhadap ruang hijau kota dan *national park*.

Pemilihan terhadap instrumen kebijakan akan sangat menentukan apabila didasarkan kepada kajian yang utuh terhadap tujuan yang ingin dicapai dengan cara seefisien mungkin, tidak didasarkan pada kajian yang parsial dan tidak menyeluruh. Hal terpenting juga perlu didasari oleh moral dan kemauan politik yang baik. Isu-isu yang berkembang saat ini mengenai perencanaan pariwisata hanya lebih menekankan aspek teknis saja padahal sebenarnya merupakan masalah politik yang menyangkut regulasi terhadap semua komponen pariwisata yang ada dalam rangka menuju pariwisata berkelanjutan (Theobald, 2005).

Peran *policy maker* adalah sangat penting dalam menentukan kebijakan pariwisata yang akan diambil untuk mengembangkan pariwisata yang berkelanjutan. Untuk itu perlu adanya pemahaman bagi *policy maker* tentang konsep perencanaan pariwisata yang baik. Berbagai kasus di Indonesia pada

umumnya dan Bali pada khususnya perencanaan menjadi sangat penting sebagai pedoman dalam pembangunan ke depan. Tanpa adanya perencanaan yang komprehensif niscaya pembangunan pariwisata Bali dapat dilakukan dengan berkesinambungan. Selama ini perencanaan pembangunan masih tertuang secara parsial dalam setiap sektor sub kegiatan. Pembangunan pariwisata berkelanjutan juga diadopsi sebagai visi pembangunan pariwisata Bali. Visi pembangunan pariwisata Bali adalah “penetapan kualitas pariwisata budaya, berkelanjutan dan memiliki daya saing didasarkan pada Tri Hita Karana”. Pembangunan di Bali secara legal telah lama mengadopsi pembangunan berkelanjutan sebagai sebuah kebijakan pembangunan di Bali. Akan tetapi dalam perkembangannya regulasi maupun indikator formal dan holistik yang dapat diadopsi dan dijadikan pedoman dalam menilai keberhasilan pembangunan tidak tersedia dengan lengkap. Kebijakan pariwisata berkelanjutan belum dapat diimplementasikan secara konkrit dalam pengembangan pariwisata Bali. Untuk itu, makaah ini akan mengupas aspek kebijakan yang terkait dengan kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali.

## **1.2 Permasalahan**

1. Bagaimanakah kebijakan pemerintah Provinsi Bali dalam mewujudkan pariwisata berkelanjutan?
2. Bagaimanakah signifikansi kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali terhadap ekonomi, lingkungan dan sosial budaya?

## **1.3 Tujuan**

Berdasarkan permasalahan diatas, dapat disusun tujuan penulisan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah Provinsi Bali dalam mewujudkan pariwisata berkelanjutan?
2. Untuk mengetahui signifikansi kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali terhadap ekonomi, lingkungan dan sosial budaya.

## **1.4 Metode dan Pendekatan**

Tulisan ini menggunakan metode kepustakaan dengan melakukan review dari beberapa jurnal dan referensi terkait, sehingga dapat ditarik suatu simpulan yang merupakan hasil dari analisis dan sintesis. Metode analisis digunakan analisis deskriptif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif.

## II. KONSEP DAN TEORI

### 2.1 Pengembangan Destinasi Pariwisata

Menurut Holloway (2009: 6-7) bahwa pariwisata adalah aktivitas dari pemanfaatan waktu luang atau leisure, dan keluar negara untuk mencari sesuatu yang berbeda dari kebiasaan sehari-hari dan memberikan dampak ekonomi pada masyarakat lokal. Lebih jauh Beech J & Simon C. (2006 :4) berusaha memberikan definisi pariwisata secara lebih akademis, bahwa *the activities of persons traveling to and staying in places outside their usual environment for not more than one consecutive year for leisure, business or other purposes*. Di lihat dari apa yang diuraikan oleh Beech J & Simon C (2006 :4), tampaknya kegiatan pariwisata sangat dekat dengan dinamisnya kehidupan manusia yang di satu sisi didasari oleh keinginan untuk memenuhi kebutuhannya, yaitu untuk liburan.

Destinasi merupakan suatu tempat yang dikunjungi dengan waktu yang signifikan selama perjalanan seseorang dibandingkan dengan tempat lainnya yang dilalui selama perjalanannya (misalnya daerah transit). Suatu tempat akan memiliki batas-batas tertentu baik secara aktual maupun hukum. Menurut Ricardson dan Fluker (2004: 48) destinasi pariwisata didefinisikan sebagai: "*A significant place visited on a trip, with some form of actual or perceived boundary. The basic geographic unit for the production of tourism statistics*" (Ricardson dan Fluker, 2004: 48).

Destinasi dapat dibagi menjadi 'destination area' yang oleh WTO didefinisikan sebagai berikut: "*Part of destination. A homogeneous tourism region or a group of local government administrative regions*" (WTO in Ricardson dan Fluker, 2004: 48). Dalam mendiskusikan destinasi pariwisata, kita juga harus mempertimbangkan istilah 'region' yang didefinisikan sebagai berikut: "*(1) A grouping of countries, usually in a common geographic area, (2) An area*

*within a country, usually a tourism destination area” (Ricardson dan Fluker, 2004).*

Destinasi berjalan menurut siklus evolusi yang terdiri dari tahapan pengenalan (*introduction*), pertumbuhan (*growth*), pendewasaan (*maturity*), penurunan (*decline*), dan/atau peremajaan (*rejuvenation*)(Butler (1993). Tujuan utama dari penggunaan model siklus hidup destinasi (*destination lifecycle model*) yaitu sebagai alat untuk memahami evolusi dari produk dan destinasi pariwisata. Hal ini dipertegas oleh Richardson dan Fluker (2004: 51) yang dimaksud dengan siklus hidup destinasi (*destination lifecycle model*) yaitu sebagai berikut.

*“A model that characterises each stage in the lifecycle of a destination (and destination areas and resort area) including introduction, growth, maturity, and decline and/or rejuvenation” (Richardson dan Fluker, 2004: 51).*

Pengembangan destinasi pariwisata memerlukan teknik perencanaan yang baik dan tepat. Teknik pengembangan harus menggabungkan beberapa aspek penunjang kesuksesan pariwisata. Aspek-aspek tersebut adalah aspek aksesibilitas (transportasi dan saluran pemasaran), karakteristik infrastruktur pariwisata, tingkat interaksi sosial, keterkaitan/kompatibilitas dengan sektor lain, daya tahan akan dampak pariwisata, tingkat resistensi komunitas lokal, dan seterusnya. Prinsip perancangan kawasan alam merupakan dasar-dasar penataan kawasan memasukan aspek yang perlu dipertimbangkan dan komponen penataan kawasan tersebut. Gunn and Var, (2002) mengemukakan bahwa suatu kawasan wisata yang baik dan berhasil secara optimal didasarkan pada empat aspek yaitu :1) Mempertahankan kelestarian lingkungannya, 2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kawasan tersebut, 3) Menjamin kepuasan pengunjung, 4) Meningkatkan keterpaduan dan kesatuan pembangunan masyarakat di sekitar kawasan dan zona pengembangan.

Penataan kawasan wisata alam mencakup penetapan peruntukan lahan yang terbagi menjadi tiga, yaitu : 1) zona preservasi, 2) zona konservasi, 3) zona pemanfaatan. Menurut Rijksen (1981), konservasi merupakan suatu bentuk evolusi kultural atau perubahan budaya dimana pada saat dulu, upaya konservasi lebih buruk daripada saat sekarang. Sedangkan menurut Wayne Attoe (1979), yang dapat dikonservasi adalah lingkungan alam (seperti daerah pantai, hutan,

lereng pegunungan dan lokasi arkeologi), kawasan kota dan perdesaan, skyline dan pemandangan koridor wilayah, bagian depan suatu gedung (fasade) dan bangunan serta unsur dari bangunan.

McHarg (1971) dalam memilih daerah-daerah yang secara intrinsik cocok bagi konservasi, maka ada beberapa faktor yang ditentukan yaitu : bentuk – tampilan yang bernilai sejarah, hutan dan rawa-rawa yang berkualitas tinggi, bentuk-tampilan pantai teluk, sungai-sungai, habitat binatang liar, bentuk tampilan geologi dan fisiografi yang unik, tampilan perairan berpemandangan bagus serta bentuk-bentuk langka yang berkaitan ekologis. Menurut Bovy M, Lawson (1977), pengembangan kawasan wisata alam harus mengikuti prinsip-prinsip pengembangan dan perencanaan pemanfaatan kawasan terdiri dari subsistem tata ruang atau pendaerahan (zoning) yaitu: 1). Peruntukan fasilitas umum, bangunan permanen, rekreasi, pariwisata dan fasilitas olahraga. 2). Peruntukan fasilitas tidak permanen, kemah, memancing, dan sebagainya. 3). Tidak diperbolehkan adanya pembangunan jalan kendaraan umum. Diperuntukan jalan setapak, pendakian, olahraga berkuda & gardu pandang. 4). Tidak ada akses jalan masuk dan tidak boleh ada fasilitas. 5). Tidak ada pencapaian jalan dan fasilitas.

Lebih lanjut Page (2009), menyebutkan ada lima pendekatan dalam pengembangan pariwisata yaitu:

1. *Boostern approach*, yaitu pendekatan sederhana yang melihat pariwisata sebagai suatu akibat positif untuk suatu tempat dan penghuninya. Namun masyarakat setempat tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan daya dukung wilayah tidak dipertimbangkan secara matang.
2. *The economic industry approach*, yaitu pendekatan pengembangan pariwisata yang tujuan ekonominya lebih didahulukan dari tujuan social dan lingkungan serta menjadikan pengalaman pengunjung dan tingkat kepuasan sebagai sasaran utama.
3. *The physical spatial approach*, pendekatan ini didasarkan pada tradisi penggunaan lahan geografis, strategi pengembangan berdasarkan perencanaan yang berbeda-beda melalui prinsip keruangan, spasial. Misalnya

pengelompokan pengunjung di suatu kawasan dan pemecahan-pemecahan tersebut untuk menghindari terjadinya konflik.

4. *The community approach*, yaitu pendekatan yang lebih menekankan pada pentingnya keterlibatan maksimal dari masyarakat setempat dalam proses pengembangan wisata.
5. *Sustainable approach*, yaitu pendekatan berkelanjutan dan berkepentingan atas masa depan yang panjang serta atas sumber daya dan efek-efek pembangunan ekonomi pada lingkungan yang mungkin menyebabkan gangguan budaya dan sosial yang memantapkan pola-pola kehidupan dan gaya hidup individual.

Pengembangan pariwisata pada suatu destinasi dapat disebabkan oleh beberapa faktor yaitu 1) adanya kebutuhan pemerintah untuk meningkatkan pendapatan melalui devisa, 2) tekanan dari tingginya kebutuhan maskapai penerbangan, sehingga perlu perluasan kapasitas bandara, 3) peningkatan kapasitas infrastruktur transportasi sehingga terjadi peningkatan lalu lintas, 4) peningkatan tenaga kerja/tuntutan pekerjaan, 5) penurunan pada sektor lainnya seperti pertanian dan pertambangan. Pemerintah ketika dihadapkan pada kondisi penurunan pada sektor utama pembangunan, maka pembuat kebijakan sering beralih ke pariwisata. Pariwisata dipandang sebagai sektor industri yang ramah lingkungan, memiliki kecepatan relatif ada perkembangan fasilitas, biaya rendah, dan mampu menciptakan lapangan pekerjaan baru.

## **2.2 Pengembangan Pariwisata sebagai Kebijakan Publik**

Sebelum berbicara tentang kebijakan pariwisata, maka akan dibahas terlebih dahulu kebijakan publik. Definisi yang menjelaskan mengenai kebijakan sampai saat ini sangat beragam. Istilah kebijakan seringkali diartikan dengan keputusan pemerintah karena hanya pemerintahlah yang memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk menagrahkan masyarakat dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Carl F 1969 (dalam Agustino, 2008) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan serangkaian kegiatan/tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah agar dapat mencapai tujuan yang dimaksud. Sedangkan Dye (1978, seperti dikutip oleh Abidin, 2002:20) menyebutkan



kebijakan adalah sebuah pilihan dari pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Ahli lain Gerston (1992 dalam Bram Sarjana, 2006: 12:5) menjelaskan kebijakan publik sebagai “ *attempts to resolve public issue, questions that most people believe should be decided by officials at the appropriate level of government national, state or local*. Dari pernyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan adalah upaya yang diputuskan oleh pejabat pemerintah pada setiap tingkatan pemerintahan untuk memecahkan masalah masyarakat.

Kebijakan mencakup keterkaitan antara kehendak, tindakan, dan hasil. Pada kehendak, kebijakan terefleksikan pada sikap pemerintah. Pada tingkat tindakan, kebijakan terefleksikan pada perilaku pemerintah, dan pada level hasil yaitu yang benar-benar dilakukan pemerintah (Heywood, 1997:382). Pada definisi lain kebijakan juga dimaknai sebagai satu manifestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan, sehingga dapat dijadikan basis penyusunan basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan (Parson, 2001:15).

Lebih khusus Anderson (1984 dalam Abidin, 2002: 41) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan strategi pemerintah untuk mencapai tujuannya. Selanjutnya Young dan Quinn (1991 dikutip oleh Suharto, 2005:44) memberikan batasan konsep kebijakan publik, yaitu

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkret yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun kebijakan publik juga bisa dirumuskan berdasarkan

kenyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.

5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan.

Jika mengacu dari berbagai definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa pengembangan pariwisata merupakan suatu kebijakan publik, karena pariwisata merupakan hasil pilihan pemerintah dan hak dari pemerintah untuk mengembangkan dan mengontrol pengembangan tersebut. Pengembangan pariwisata juga merupakan kebijakan pemerintah dalam memecahkan masalah yang dihadapi, Pariwisata dipandang sebagai sebuah pilihan untuk mendapatkan sumber pendapatan baru bagi suatu negara.

Menurut Dunn (2003), analisis kebijakan (*policy analysis*) adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan. Sedangkan menurut Quade (1975 dikutip Dunn, 2003:95) menjelaskan analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi yang dapat menjadi landasan bagi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Dalam analisis kebijakan, prosedur umumnya yaitu (1) pemantauan, (2) peramalan (prediksi), (3) evaluasi, (4) rekomendasi (preskripsi), dan (5) perumusan masalah. Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut sering sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasi sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada suatu, beberapa atau seluruh tahapan dari proses kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi dalam sebuah permasalahan. Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-

argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Kebijakan dapat dikatakan berhasil dengan baik ditentukan oleh sumberdaya manusia, institusi, dan organisasi yang memiliki kemampuan untuk melakukan rekayasa ulang. Menurut Person (1995), dalam model proses suatu penetapan kebijakan dapat dikaji dari *input* dan *output*. Faktor-faktor input terdiri dari persepsi, organisasi, tuntutan, dukungan dan keluhan. Unsur kebijakan antara lain adalah regulasi, distribusi, redistribusi, kapitalisasi dan nilai-nilai etika. *Outputnya* antara lain adalah aplikasi, penegakan hukum, interpretasi, evaluasi, legitimasi, modifikasi, penyesuaian, dan penarikan diri atau pengingkaran.

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas (Dunn: 2003).

Dalam melakukan analisis kebijakan, perlu kiranya dipahami lingkungan kebijakan. Lingkungan kebijakan merupakan konteks spesifik di mana peristiwa-peristiwa di sekitar isu-isu kebijakan terjadi (Dunn, 2003:133). Proses perumusan kebijakan dapat dipandang sebagai sebuah hubungan antarorganisasi (interorganizational relations) (Evan 1980 (dalam Abidin 2002:158). Lebih lanjut dijelaskan bahwa instansi pemerintah merupakan suatu organisasi yang berada dalam lingkup wawasan yang lebih luas, dan merupakan salah satu elemen dari sistem nasional dan internasional.

### **2.3 Pemerintah dan Kebijakan Pariwisata**

Kebijakan pariwisata umumnya dipandang sebagai bagian dari kebijakan ekonomi. Kebijakan ekonomi berhubungan dengan struktur dan pertumbuhan ekonomi yang biasanya diwujudkan dalam perencanaan pariwisata. Beberapa faktor kunci yang menjadi perhatian kebijakan ekonomi misalnya

ketenagakerjaan, investasi dan keuangan, industri, dan perdagangan (Gee, 2000: 28).

Lebih lanjut Gee (2000:28) menjelaskan bahwa formulasi kebijakan pariwisata merupakan tanggung jawab penting yang harus dilakukan oleh pemerintah yang ingin mengembangkan atau mempertahankan pariwisata sebagai bagian yang integral dalam perekonomian. Gee (1997: 286) lebih tegas dijelaskan kebijakan umumnya mengacu pada rencana, keseluruhan tingkat tinggi yang mencakup tujuan dan prosedur. Untuk itu kebijakan publik, memperhitungkan hasil akhir yang diinginkan dari pemerintah dan metode untuk mencapai hasil tersebut. Kebijakan mewujudkan tujuan dan strategi yang telah diadopsi pemerintah sehubungan dengan pariwisata, pembangunan ekonomi, pekerjaan, hubungan politik, atau, kombinasi dari ketiganya. Karenanya keterlibatan sektor public sangat penting dalam penentuan kebijakan pariwisata.

Menurut Gun and Var (2002: 106 ) menyebutkan ruang lingkup kebijakan pariwisata nasional telah menjadi alat promosi untuk menarik kunjungan wisatawan. Kebijakan yang dibuat semua untuk usaha peningkatan citra destinasi wisata. Dalam dekade terakhir kerjasama dan kolaborasi antar lembaga pemerintah dan swasta semakin kuat. Kebijakan pengembangan pariwisata perlu dilaksanakan oleh sektor swasta serta sektor publik. Untuk itu sinergi antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat sangat diperlukan dalam perencanaan dan pengembangan pariwisata.

Pemerintah, swasta, dan masyarakat harus memiliki pilihan untuk melakukan sesuatu yang konstruktif tentang kebijakan pariwisata. Hal ini merupakan peluang dan sekaligus kewajiban untuk membuat, mengimplementasikan dan memelihara dengan baik sebuah kebijakan yang dibuat. Hal yang paling penting adalah koordinasi dengan sektor swasta dan pemerintah untuk menghindari kekhawatiran terhadap kesejahteraan publik (Gun and Var (2002: 117 ). Menurut Richter & Richter (Michael Hall, 2000;25) hampir secara universal pemerintah di dunia menerima pariwisata yang memiliki dampak positif, sehingga kebijakan pariwisata di buat untuk memperluas industri pariwisata.

Salah satu kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah adalah memberikan insentif keuangan untuk menarik investasi masuk. Insentif ini dapat berupa hibah atau pinjaman yang diberikan untuk proyek-proyek dengan kriteria tertentu. Menurut Theobald (2005), berbagai insentif yang tersedia di bidang pariwisata, dan ini mungkin secara luas diklasifikasikan sebagai berikut insentif keuangan; pengurangan biaya modal; pengurangan biaya operasi, dan investasi keamanan.

Menurut Mill and Morrison (dalam Michael Hall, 2000:27) ada lima bidang utama keterlibatan sektor publik dalam pariwisata yaitu koordinasi, perencanaan, perundang-undangan dan peraturan, kewirausahaan dan stimulasi. *Koordinasi*; pariwisata yang terdiri dari berbagai macam sektor sering menimbulkan konflik kepentingan, maka koordinasi dalam pemanfaatan sumber daya sangat penting. Selain itu penyeimbangan berbagai peran dalam proses pengembangan pariwisata menjadi tanggung jawab pemerintah. *Perencanaan*; perencanaan pariwisata terjadi dalam bentuk pengembangan, infrastruktur, promosi dan pemasaran, struktur (organisasi yang berbeda-beda) dan skala (internasional, nasional, local dan sektoral). Perencanaan pariwisata harus berjalan seiring dengan kebijakan pariwisata. Tetapi dalam pembentukan kebijakan, perencanaan merupakan proses politik yang hasilnya bisa menjadi dominasi bagi kepentingan dan nilai berbagai pihak. *Peraturan dan perundang-undangan*; pemerintah mempunyai kekuasaan hukum dan perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan industri pariwisata. Keterlibatan pemerintah mulai dari kebijakan paspor dan visa, pemanfaatan lahan, tenaga kerja, upah dan lainnya. *Stimulasi*; pemerintah dapat melakukan stimulasi pariwisata melalui insentif secara financial seperti pinjaman berbunga rendah (Theobald, 2005). Membiayai penelitian pariwisata, menstimulasi pariwisata melalui pemasaran, promosi, dan pelayanan pada pengunjung. Menurut Middleton (Michael Hall, 2000: 34), pemasaran merupakan fungsi dominan dalam kebijakan penyelenggaraan pariwisata.

Pariwisata berkelanjutan, pariwisata sex, keselamatan perjalanan, pariwisata kesehatan merupakan beberapa faktor yang melibatkan peraturan, perencanaan, kebijakan publik yang terkait dengan pariwisata. Masalah Pariwisata berkelanjutan menjadi suatu kebijakan yang terus akan berkembang searah dengan

peningkatan dampak dari pariwisata dunia masa depan akibat pembangunan fasilitas dan tekanan fisik lingkungan (Edgell, Allen, Smith and Swanson, 2008: 69, 332). Dijelaskan pula bahwa pariwisata berkelanjutan akan tetap menjadi isu perencanaan dan kebijakan pada tingkat internasional, regional dan nasional.

#### **2.4 Komitmen Pemerintah sebagai Dasar Kebijakan**

Komitmen pemerintah mempunyai peranan kunci terhadap keberhasilan pencapaian pembangunan di bidang pariwisata. Kuat lemahnya derajat komitmen pemerintah suatu negara dalam pembangunan pariwisata mempengaruhi tingkat keberhasilan pengembangan pariwisata (Hermawan, 2002: 19). Lebih lanjut dijelaskan bahwa komitmen pemerintah yang kuat akan mampu memobilisasi sumber daya yang dimiliki, sehingga pengembangan pariwisata dapat semakin dipercepat dan dioptimalkan. Kegiatan bisnis pariwisata bersifat multisektoral, yang melibatkan berbagai sektor yaitu perhubungan, telekomunikasi, pekerjaan umum, kesehatan, pertahanan dan keamanan, industri, masyarakat, pemerintah daerah dan sebagainya (Hermawan, 2002: 19). Hal ini memerlukan peran pemerintah untuk melakukan mobilisasi yang mampu menggerakkan seluruh kepentingan pariwisata dari tingkat nasional sampai tingkat masyarakat lokal. Komitmen untuk mensinergikan berbagai kepentingan antar sektor sangat penting disini, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kebijakan.

Industri pariwisata akan berlangsung tatkala ada sejumlah rangsangan yang menarik, kemudahan perijinan, kepastian usaha, promosi dan sebagainya. Pemerintah juga melakukan perlindungan dan proteksi yang ketat terhadap industri pariwisata, mengingat pariwisata sangat rentan terhadap berbagai kerusakan lingkungan, tinggalan arkeologi, kesehatan, wabah penyakit dan sebagainya. Majunya industri pariwisata dengan kebijakan yang holistik akan dapat memperkuat ekonomi negara sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Gee, 1997: 292; Hermawan, 2002: 19).

Pengembangan pariwisata dengan memberikan peluang pengusaha lokal untuk berinvestasi dalam berbagai industri pariwisata menjadi kebijakan yang harus dilakukan pemerintah. Keterlibatan ini akan menunjukkan sensitivitas efek

pengembangan pariwisata terhadap ekonomi, lingkungan dan sosial. Pemerintah menetapkan standar untuk pembangunan pada daerah pariwisata. Ketinggian bangunan tidak melebihi pohon kelapa atau 15 meter, rasio lahan atau area bangunan dengan ruang terbuka hijau, struktur dan desain bangunan sesuai dengan karakter lokal, pemanfaatan produk lokal, dan persyaratan lainnya terkait dengan optimalisasi produk lokal (King and Whitelaw, 1992).

### **III. PEMBAHASAN**

#### **3.1 Perencanaan dan Pembangunan Bali**

Perencanaan dan pengembangan kepariwisataan di Bali memang tidak dapat dirumuskan oleh satu pihak tertentu saja. Langkah-langkah perencanaan tersebut harus di dasari oleh kajian yang cermat mengenai kebijakan yang sesuai dan spesifik wilayah. Kebijakan yang konsisten dan tidak ada unsur kepentingan penguasa atau sekelompok orang diharapkan dapat menekan dampak negatif pengembangan pariwisata Bali. Dalam hal ini peran dari semua stakeholders pembangunan harus dapat sejalan dan searah berdasarkan pada rencana pembangunan yang telah disepakati. Proses partisipasi di masyarakat seringkali merupakan sebuah usaha dari kelompok elite untuk mempertahankan atau memperkuat kekuasaannya untuk membina usaha-usaha dalam mencapai tujuan lain yang diperlukan. Para elite politik akan berusaha memberikan ruang partisipasi dalam perencanaan sebagai metode mengendalikan partisipasi itu sendiri. Suatu rencana hanya akan memiliki makna apabila rencana itu dapat dilaksanakan. Kunci keberhasilan suatu rencana adalah keterlibatan masyarakat. Keterlibatan masyarakat hendaknya dikembangkan sejak awal perencanaan, penentuan tujuan rencana, penentuan kebijakan, dan dalam implementasi. Dengan keterlibatan masyarakat secara utuh, artinya menempatkan masyarakat lebih sebagai subjek daripada objek, maka usaha melestarikan daerah tujuan wisata akan lebih mudah, dan pengawasan juga dilakukan bersama masyarakat, sehingga sistem tersebut berjalan dengan baik.

Pada masa lalu, perencanaan pariwisata hanya dipandang sebagai domain dari kewenangan pemerintah. Akan tetapi pengalaman empirik menunjukkan dengan berbagai keterbatasan pemerintah (*government incapacity*) di dalam memerankan fungsinya sebagai perencana dan pengelola pembangunan banyak

implementasi perencanaan yang tidak mampu dilaksanakan pemerintah. Dominasi informasi dan kekuasaan yang tidak proporsional oleh pemerintah cenderung bahwa pihaknya yang punya otoritas dalam mengelola sumberdaya publik yang pada kenyataannya tidak mampu dikelola dengan baik. Kegagalannya adalah pemerintah selalu memandang bahwa publik sektor sebagai *vertical sector*, sehingga timbullah rantai birokrasi yang panjang pada pelayanan masyarakat, dan dapat menimbulkan inkonsistensi perencanaan.

Terdapat dua sistem perencanaan pariwisata yaitu sistem *top down* dan *bottom up*. Dalam kondisi sistem pemerintahan saat ini, yang harus dilakukan adalah mengubah sistem *top-down leadership* menjadi *bottom up*. Hal ini sebagai upaya memaksimalkan sosial capital, sehingga dapat terbangun *political capacity* yang memadai. Pembangunan politik sebagai suatu proses pembinaan tidak hanya memiliki sasaran untuk melakukan perubahan institusional dalam sistem pemerintahan dan politik, tetapi juga sistem kelembagaan sosial dan ekonomi suatu bangsa. Disamping itu, dapat pula ditambahkan satu aspek yang tidak kalah pentingnya bahkan harus menjadi perhatian adalah masalah “mental” (Bratakusumah, 2003:48). Ditambahkan bahwa terhalangnya proses implementasi perencanaan di negeri ini sebagian disebabkan oleh rintangan yang berasal dari mental pejabat dan rakyatnya. Mental dapat menjadi modal dasar bagi terlaksananya suatu proses pembangunan secara berkeadilan. Mental akan mempengaruhi sikap dan perilaku manusia dalam mengambil suatu keputusan termasuk dalam melaksanakan suatu kegiatan/aktivitas pembangunan. Menurut Putman (dalam Rustiadi (2009: 369) disebutkan bahwa *social capital* sebagai kehidupan sosial akan mendorong terwujudnya bentuk keputusan dan tindakan bersama para stakeholders yang lebih efektif di dalam mencapai tujuan bersama. Pembangunan mental agar pembangunan politik dan masyarakat dapat berjalan dengan baik harus dimulai dari para pemimpinnya sendiri. Sikap masyarakat masih dipengaruhi oleh budaya *patron client*, dimana pengaruh pimpinan dalam bersikap dan bertindak masih menjadi tolok ukur sikap masyarakat. Karena itu, para elite harus mampu bertindak secara konsisten, menunjukkan integritas dan memberikan contoh yang baik kepada masyarakat. Penegakan hukum menjadi tidak efektif lagi apabila sifat diskriminasi hukum dan kekuasaan masih menjadi



dominan baik perangkat lunak maupun perangkat kerasnya. Untuk itu, pendekatan *bottom up* yang seharusnya dilaksanakan pemerintah adalah pendekatan yang lebih mengutamakan pada peningkatan SDM, peningkatan produktivitas tenaga kerja, pencegahan kejahatan dan lainnya.

### **3.2 Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan di Bali**

Sebagai ikon dan konfigurasi pariwisata Indonesia, Bali telah menjelma menjadi salah satu destinasi wisata dunia yang sangat populer. Pariwisata telah menjadi generator penggerak pembangunan perekonomian masyarakat Bali. Dari data empiris yang ada, tidak kurang 80% dari seluruh masyarakat Bali menggantungkan hidupnya pada pariwisata (Widiatedja, 2011: 25). Berbagai dampak pariwisata juga telah dirasakan oleh masyarakat Bali. Tekanan terhadap lingkungan akibat pembangunan fisik semakin besar. Pemerintah Provinsi Bali sebagai pemegang otoritas dan legitimasi beserta seluruh *stakeholders* menggulirkan kebijakan pembangunan pariwisata yang berkelanjutan. Hal ini dilakukan sebagai upaya menjaga konsistensi dan kontinuitas peran dan kontribusi pariwisata bagi Bali.

Pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai upaya sadar dan terencana yang memedukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan (Berno, 2001; Sparley, 2001; dan Hardy et al., 2002). Menurut McCool, Moisey, and Nickerson (2001: 126) keberlanjutan dianalogkan dalam tiga sektor utama yaitu: (1) lembaga pengelolaan, yang tidak hanya memberikan kesempatan rekreasi di luar ruangan tetapi juga mengatur latar belakang pemandangan untuk pengembangan pariwisata, (2) industri pariwisata yang memfasilitasi banyak kesempatan rekreasi dan menyediakan tempat mendukung penginapan, makan, dan transportasi jasa; dan (3) penduduk setempat, yang mendapatkan manfaat dari pembangunan pariwisata, tetapi yang mungkin juga membayar biaya tertentu yang berkaitan dengan dampak pada kualitas hidup, infrastruktur, dan jasa. Apabila pariwisata dipandang sebagai alat untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan, harus ada kesepakatan antara ketiga

kelompok diatas, apa yang dapat dipertahankan serta tujuan yang jelas untuk mencapai hal tersebut. Tujuan dan indikator kemajuan harus jelas dan dibagi di antara tiga kelompok. Dalam konteks sosial yang dinamis, dalam upaya menentukan indikator yang harus dipertahankan akan terjadi interaksi antara semua *stakeholders* dari ketiga elemen tersebut. Interaksi juga harus memperhatikan cakupan level organisasi yaitu tingkat lokal, nasional dan internasional sehingga pengembangan pariwisata tetap memperhatikan budaya lokal maupun nasional dengan standarisasi internasional.

Dalam tataran nasional, Undang-Undang No 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam konsiderannya mengamanatkan pembangunan ekonomi nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Sedangkan dalam sektor pariwisata, Undang-Undang No 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan mengamanatkan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup, serta kepentingan nasional. Ditegaskan pula bahwa prinsip penyelenggaraan kepariwisataan adalah berkelanjutan.

Pada tataran lokal, Pemerintah Provinsi Bali telah menetapkan Peraturan Daerah (Perda) No 3 Tahun 1974 tentang Pariwisata Budaya sebagai acuan pengembangan pariwisata Bali secara komprehensif. Dalam perjalanannya Perda tersebut mengalami perbaikan menjadi Perda No 3 tahun 1991 yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kepariwisataan yang dikembangkan di Bali adalah pariwisata budaya yang dijiwai oleh Agama Hindu. Dengan demikian, kegiatan kepariwisataan dapat berjalan selaras, serasi, dan harmonis dengan budaya Bali dan nilai luhur Agama Hindu. Adapun beberapa kebijakan yang menyangkut pengelolaan pariwisata berkelanjutan di Bali, antara lain:

- a. Perda Tingkat I Bali No 3 tahun 1974 *juncto* Perda Tk I Bali Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya.
- b. Perda Provinsi Bali No.3 tahun 2005 *juncto* Perda No 16 tahun 2009 tentang RTRW Propinsi Bali.

- c. Perda Provinsi bali No 4 tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup.
- d. Perda Provinsi Bali no.5 tahun 2005 tentang Persyaratan Arsitektur Bangunan Gedung.
- e. Perda Provinsi Bali No.7 tahun 2007 tentang Usaha Penyediaan Sarana Wisata Tirta.
- f. Perda Provinsi Bali No.5 Tahun 2008 tentang Pramuwisata.

Beranjak dari serangkaian kontruksi diatas, pengembangan pariwisata berkelanjutan merupakan suatu serangkaian proses secara terukur dan terencana yang berikhtiar untuk memenuhi kebutuhan saat ini, dan dapat diwariskan pada generasi yang akan datang. Hal ini membutuhkan instrumen kebijakan yang efektif dan transparan, terperinci dan terpadu, sebagai implementasi prinsip *good governance* yang melibatkan partisipasi aktif dari pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata.

### **3.3 Signifikasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan di Bali**

Pariwisata adalah sebuah fenomena akibat perjalanan wisata yang merupakan satu sistem terpadu yang memiliki unsur saling terkait. Perubahan pada satu elemen akan sangat berpengaruh pada elemen yang lainnya. Hal ini menyimpulkan bahwa pariwisata berkelanjutan memerlukan pendekatan holistik (Leiper, 1990; Swarbrooke, 1999). Tingginya tingkat kerjasama, kolaborasi dan integrasi yang diperlukan untuk mencapai pendekatan SHIP (*systemic, holistic, interdisiplinary, dan participatory*) untuk pariwisata yang berkelanjutan pada setiap tingkat berarti sudah jelas. Namun tingkat kerjasama, sangat sulit dipahami. Setiap sektor melaksanakan fungsinya dengan baik dalam satu koordinasi kelembagaan. Pariwisata berkelanjutan dalam banyak hal tetap merupakan usaha untuk ajang kompetisi dan distribusi sumber daya yang terbatas, sehingga dalam hal ini, membutuhkan solusi politik. Adanya kesepakatan implementasi tolak ukur yang jelas dari pariwisata berkelanjutan dengan kebijakan berupa regulasi dan instrumen yang tepat. Keseimbangan harus dicapai antara pariwisata dan kegiatan yang ada dan potensi lainnya. Kolaborasi antara sektor mungkin diperlukan untuk kepentingan kebaikan yang lebih besar untuk mencapai pembangunan

berkelanjutan (Wall, 1997). Kerjasama, kolaborasi, dan integrasi dari sektor ekonomi, sosial budaya dan lingkungan dalam kasus destinasi wisata Bali dapat dijabarkan sebagai berikut:

**a. Kebijakan dalam Aspek Ekonomi**

Pariwisata sebagai lokomotif pertumbuhan ekonomi telah mampu menciptakan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan, serta penguatan daya beli masyarakat. Untuk mewujudkan pariwisata berkelanjutan, strategi kebijakannya harus memiliki dua buah tujuan yakni harus memaksimalkan kontribusi dari sumber daya pariwisata yang telah terbukti mampu memberikan nilai tambah secara ekonomi, dan berupaya mengembangkan potensi-potensi ekonomi baru yang belum tergali (Widyatedja, 2011; 28). Sistem terpadu lingkungan dan ekonomi menjadi entitas dalam pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Sejalan dengan ini, Hardy, et all (2002;2-3) merancang sistem akuntansi yang memasukkan isu-isu lingkungan dan sosial budaya menjadi sistem ekonomi ekologi yang holistik. Ekonomi ekologi yang mengawali pengintegrasian berbagai disiplin ilmu tentang pembangunan berkelanjutan.

Implementasi pembangunan berkelanjutan menekankan pada dua strategi yang harus diwujudkan dalam peningkatan nilai ekonomi masyarakat, yaitu *pertama* menciptakan simbiosis mutualisme antara pariwisata, pertanian dan kelautan. Semua hasil pertanian dan kelautan yang diperoleh harus dikemas dan dipasarkan sesuai dengan standar bisnis internasional untuk menunjang keunikan pariwisata yang dimiliki. Sebaliknya kontruksi ekonomi harus diarahkan pada kesejahteraan petani dan nelayan yang termarginalisasi. Untuk mewujudkan ini harus dilakukan *good corporate governance* usaha pariwisata yaitu transparansi, *fase governance structure*, proses dan *governance outcome* sehingga dapat meningkatkan nilai ekonomi pariwisata. *Kedua*, memanfaatkan peluang usaha pariwisata yang selama ini belum tergarap secara maksimal. Berbagai produk wisata seperti wisata religius, wisata konvensi, wisata alam, dan lainnya. Peluang ini sudah di dukung oleh adanya pergeseran pasar dari pola konsumsi massal ke wisata yang minat khusus dan berwawasan lingkungan. Pada sisi lain yang menjadi skala prioritas adalah mendorong peningkatan kualitas infrastruktur, peningkatan kualitas sumber daya manusia pariwisata. Apabila hal ini terealisasi,

maka masa depan pariwisata akan memiliki daya saing ekonomi yang lebih baik dan memiliki posisi yang sejajar dengan pergaulan pariwisata internasional. Apalagi diperkuat dengan kombinasi bisnis modern, maka pariwisata tidak hanya mampu mempertahankan pasar tetapi, memelihara peluang dalam meningkatkan penetrasi pasar pariwisata akibat liberalisasi jasa.

#### **b. Keberlanjutan dalam Aspek Sosial Budaya**

Pariwisata telah menjadi sektor yang menyebabkan interaksi dan mobilitas masyarakat lokal dan dunia yang berakibat pada persentuhan dan percampuran budaya, antar etnik dan antarbangsa. Wisatawan datang dengan budaya yang notabena berbeda dengan budaya lokal. Hal ini menimbulkan patogen sosial dan kerawanan konflik. Untuk itu, penekanan dalam perspektif kebijakan publik harus bertujuan pada pembentukan ketahanan budaya, pemantapan integrasi sosial dan pemberdayaan masyarakat lokal. Perhatian terhadap aspek sosial budaya dalam pariwisata masih sangat rendah. Hal ini disebabkan berbagai ukuran atau indikator yang digunakan adalah *performance indicator* yang diukur secara statistik atau kuantitatif. Sementara itu sebagian dari isu sosial budaya bersifat kualitatif sehingga tidak termasuk dalam indikator keberhasilan pembangunan. Dengan demikian cukup beralasan bahwa pelaksanaan pembangunan tidak memberikan perhatian serius terhadap aspek sosial budaya mengingat tidak adanya ukuran yang pasti dalam menemukan hubungan sebab akibat dari berbagai fenomena sosial budaya tersebut.

Adanya ketimpangan kondisi seperti di atas, perlu adanya kebijakan yang mewajibkan para pelaku usaha pariwisata memprioritaskan dan melestarikan keunikan budaya sekaligus optimalisasi peran masyarakat lokal. Peran masyarakat lokal tidak dapat diabaikan, justru dioptimalkan karena pada masyarakat melekat keunikan dan keragaman budaya dalam menciptakan identitas dan jati diri, sebagai bagian dari pengembangan pariwisata secara inklusif. Proses pemberdayaan bertujuan pula dalam peningkatan kesejahteraan ekonomi dan spiritual sehingga mampu mencapai kemampuan intelektual masyarakat yang adil dan beradab. Kebijakan ini dapat diderivasi melalui pembuatan kebijakan pariwisata dengan membuat even pariwisata seperti festival dengan

mengedepankan atraksi budaya yang dimiliki, dan melibatkan masyarakat internasional sebagai media promosi dan diplomasi antara masyarakat lokal dan dunia internasional. Kombinasi atau kolaborasi dari upaya diatas akan menjadi embrio bagi terbentuknya sebuah citra positif dan identitas pariwisata yang solid. Ini sangat krusial, yang mana keputusan perjalanan wisata ditentukan oleh citra dan identitas dari suatu daerah tujuan wisata. Selain itu dalam globalisasi penguatan kredibilitas pariwisata merupakan kolaborasi positif yang menjadi bagian dari diplomasi pariwisata. Keberhasilan pelestarian budaya dalam pariwisata maka keberhasilan pada pembangunan berkelanjutan untuk masa yang akan datang.

### **c. Keberlanjutan dalam Aspek Lingkungan**

Pengembangan konsep pariwisata berkelanjutan, para pelaku pariwisata (pemerintah, dan swasta) wajib mengedepankan gerakan pengendalian terhadap dampak merusak (*detrimental effect*) pariwisata. Pariwisata yang acapkali memanfaatkan lingkungan sebagai atraksi dan pembangunan, sudah selayaknya selalu memberi perhatian pada perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, demi kepentingan generasi yang akan datang. Perhatian terhadap eksistensi lingkungan hidup juga merupakan aktualisasi pengakuan terhadap nilai-nilai *civil society*.

Strategi kebijakan pada aspek lingkungan hidup dapat bersifat preventif dan represif dengan melibatkan seluruh stakeholders dari pariwisata. Secara preventif, dilakukan dengan pembuatan cetak biru (*blue print*) standarisasi lingkungan hidup. Kebijakan ini menjadi pedoman, kriteria, prosedur teknis dan penetapan kinerja bagi pelaku pariwisata dalam mengelola dan mempertahankan eksistensi usaha pariwisata di masa depan, sekaligus mengedepankan perlindungan atau konservasi terhadap lingkungan hidup. Kebijakan yang menetapkan daerah konservasi alam seperti pantai, danau, hutan dan warisan budaya akan mampu mereduksi dampak negatif dari komersialisasi pariwisata. Kontruksi kebijakan ini akan membatasi kecenderungan alih fungsi lahan produktif menjadi kawasan aktivitas bisnis yang menyalahi tata letak dan tata ruang. Kebijakan preventif kalau tidak diikuti oleh kebijakan represif, akan sia-sia. Tindakan tegas dan tidak memihak terhadap pelaku pariwisata yang terbukti melawan hukum melakukan

pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, harus dikedepankan. Upaya represif dapat bersifat administratif, yaitu peringatan, paksaan, serta pencabutan izin dari pemerintah, sedangkan untuk pelanggaran hukum berat dapat dilakukan dengan pidana.

#### **IV. SIMPULAN DAN SARAN**

Pembangunan pariwisata berkelanjutan di Bali merupakan kebijakan dalam pembangunan yang berdimensi ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan hidup dengan landasan keadilan tidak hanya untuk generasi saat ini tetapi juga generasi masa yang akan datang. Konsep ini muncul akibat dari perkembangan ekonomi dan dampaknya pada Bali. Untuk pengembangan pariwisata berkelanjutan umumnya mewakili pemikiran: (1) kepedulian pembangunan berkelanjutan, dengan berbagai tantangannya, (2) perhatian dengan dampak industri pariwisata. Untuk itu pariwisata dipandang sebagai suatu sistem yang saling terkait dan saling berinteraksi. Dibutuhkan sinergi kebijakan dengan pendekatan multisektor dan multidisiplin. Sinergitas pemerintah, swasta dan masyarakat mutlak dalam mewujudkan pariwisata berkelanjutan dan menjadikan identitas pariwisata bali dalam persaingan global. Oleh karena itu, perlu ada beberapa strategi untuk mengembangkan pariwisata yang berbarengan dengan usaha konservasi budaya dan alam. Strategi ini disesuaikan dengan wilayah dan kondisi demografis wilayah Bali.

Walaupun dengan berbagai tantangan dan kesulitan dalam mengoperasikan, tetapi konsep berkelanjutan tetap menjadi pendorong pembangunan pariwisata dalam perspektif jangka panjang yaitu keberlanjutan masa depan, dengan cara memfasilitasi kerjasama dan kolaborasi antara *stakeholders* yang berbeda. Ini merupakan kemajuan yang berarti dalam mempertahankan pariwisata secara keseluruhan, serta kemajuan yang signifikan terhadap bentuk pariwisata yang mempertahankan dan memelihara atribut (sosial, budaya, lingkungan dan ekonomi). Tak pelak segala bentuk pembangunan pariwisata hanya dapat dinilai berkelanjutan atau tidak berkelanjutan setelah melalui waktu yang panjang, dan itupun harus tetap kebutuhan saat ini diasumsikan sama pada masa itu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2002. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan pancur Siwah.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Bram Sarjana. 2006. "Studi Tentang Kebijakan Pengembangan Pariwisata Kota Kediri Provinsi Jawa Timur". *Thesis*. Denpasar: Universitas Udayana.
- Bratakusumah. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Dryzek, JS. 1987. *Rational Ecology: Environment and Political Economy*. New York: Basil Blackwell.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (terjemahan). Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Edgell D, Allen, Smith, and Swanson. 2008: *Tourism Policy and Planning Yesterday, Today and Tomorrow*. UK: Elseiver.
- Garrod, B. & Fyall, A. 1998. Beyond the Rhetoric of Sustainable tourism? *Tourism Mangement* 19 (3). 199-212.
- Gee, C Y. (ed). 1997. *International Tourism: Global Perspektif*. Madrid: World Tourism Organization (WTO).
- Goeldner C.R, and Ritchie, J.R.B. 2006. *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. Tenth Ed. Canada: Wiley and Sons.
- Gunn. Clare A. and Var. 2002. *Tourism Planning: Basics Concepts Cases*. London : Routledge.
- Hall, Colin Michael. 1994. *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. Canada: WILEY
- Hall, Colin Michael. 2000. *Tourism Planning: policies, processes and Relationship*. England: Pearson Education.
- Hardy Anne, Beeton Robert, J.S. Leonie Pearson. 2002. "Sustainable Tourism. An Overview of the Concept and Its Position in Relation to Conceptualisations of Tourism". *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 10. No.6. Tahun 2002.
- Hermawan, Heri. 2008. "Analisis Pengembangan Kebijakan Pariwisata Indonesia". *Jurnal Kepariwisata Indonesia*, Vol 3 No.1 Maret 2008. ISSN 1907-9419.
- Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. Houndmills: Macmillan.



- Inskip, Edward, 1991, *Tourism Planning and Integrated and Sustainable Development Approach*, New York : Van Nostrand Reinhold.
- Inskip, E and Kallenberger. 1992. *An Integrated Approach to Resort Development*. WTO; A Tourism and The Environment Publication.
- Krippendorf, J. 1987. *The Holiday Makers: Understanding the impact of leisure and travel*. London: Heinemann.
- Likorish, L.J & Jenkins, CL. 1997. *An Introduction to Tourism*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Page S.P. 2009. *Tourism management. Managing for Change*. Elsevier Ltd.
- Parson, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* (terjemahan). Jakarta: Kencana.
- Johnston J, Robert,. And Tyrrell, Timothy. 2005. "A Dynamic Model of Sustainable Tourism". *Journal of Travel Research*, Vol 4, No 3. March 2005. Sage Publications.
- MC Cool Stephen F, Moisey, and Nickerson P. Norma. 2001. "What Should Tourism Sustain? The Disconnect with Industry Perceptions of Useful Indicators". *Journal of Travel Research*. Vol 40. Nov 2001. Pp 124-131.
- McIntyre, George. 1993. *Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners*. Madrid: WTO.
- Moscardo, Gianna. 2007. "Sustainable Tourism Innovation: Challenging Basic Assumptions". *Tourism and Hospitality Research*. Vol 8. No 1. pp 14-24.
- Mowforth M and Munt I. 2009. *Tourism and Sustainability. Development, Globalisation and New Tourism in The Third World*. London and New York: Routledge.
- Neto, Frederico. 2003. "A New Approach to Sustainable Tourism Development: Moving Beyond Environmental Protection". *DESA Discussion Paper Series*. United Nations.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Swarbrooke, J. 1999. *Sustainable Tourism Management*. Wallingford, UK: Cabi.
- Theobald, W (ed), 2005. *Global Tourism*. Third Edition. Elsevier.
- Wall, G. 1997. Sustainable Tourism-Unsustainable development. In S. Wahab & J.J. Pigram (eds)., *Tourism, Development and Growth: The Challenge of Sustainable* (pp. 33-49). London: Routledge.
- World Tourism Organization (WTO). 1993. *Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners*. A Tourism and The Environment Publication.
- World Tourism Organization (WTO) 2000. *Tourism highlights 2000*. Madrid World Tourism Organization.
- World Tourism Organization (WTO) 1999. *Tourism and Sustainable development: Report of Secretary General, United Nations Economic*

*and Social Council, Commission on Sustainable Development, Seventh Session, 19-30 April 1999.*

Widiatedja, IGD Parikesit. 2011. *Kebijakan Liberalisasi Pariwisata Kontruksi Konsep, Ragam Masalah dan Alternatif Solusi*. Denpasar: Udayana University Press.