

JURNAL PACTA SUNT SERVANDA

Volume 4 Nomor 1, Maret 2023

p-ISSN:2723-7435 , e-ISSN: 2807-632X

Open Access at : <https://ejournal2.undiksha.ac.id/index.php/JPSS>

Program Studi Ilmu Hukum

Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial

Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja



URGENSI REFORMULASI KEBIJAKAN PARIWISATA BALI DALAM MENJAWAB TANTANGAN DAYA DUKUNG LINGKUNGAN DAN SOSIAL

SISKA NATASYA SIHOMBING

Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial, Universitas Pendidikan Ganesha,

Email:siskanatasya567@gmail.com

Info Artikel

Masuk: 1 Januari 2023

Diterima: 1 Februari 2023

Terbit: 1 Maret 2023

Keywords : *tourism regulation, environmental carrying capacity, local wisdom, policy reform, sustainability*

Abstract

This article aims to examine the urgency of reformulating tourism policies in Bali in response to environmental and socio-cultural pressures resulting from mass tourism. The method employed is normative juridical, using statutory approaches, literature review, and relevant regional policy analysis. The findings indicate that despite existing regulations such as Law No. 10 of 2009 on Tourism and Bali Provincial Regulation No. 5 of 2020, their implementation remains weak. Many tourism businesses neglect environmental standards and local wisdom due to lack of oversight and sanctions. Furthermore, local community participation in policymaking is still limited, leading to unequal distribution of tourism benefits. Therefore, a more inclusive policy reform is needed, one that is grounded in environmental carrying capacity and strengthens local community roles in sustainable tourism governance in Bali.

Kata Kunci : regulasi pariwisata, daya dukung lingkungan, kearifan lokal, reformulasi kebijakan, keberlanjutan

Keywords : tourism regulation, environmental carrying capacity, local wisdom, policy reform, sustainability

Abstract:

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji urgensi reformulasi kebijakan pariwisata di Bali dalam menghadapi tantangan daya dukung lingkungan dan tekanan sosial budaya akibat pariwisata massal. Metode penulisan yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, studi literatur, serta analisis kebijakan daerah yang relevan. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun telah terdapat sejumlah regulasi, seperti UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata dan Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2020, implementasinya masih lemah. Banyak pelaku industri pariwisata mengabaikan aspek lingkungan dan kearifan lokal karena minimnya pengawasan dan sanksi tegas. Selain itu, partisipasi masyarakat lokal dalam proses perumusan kebijakan masih rendah, sehingga menciptakan ketimpangan distribusi manfaat pariwisata. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kebijakan yang lebih inklusif, berbasis daya dukung lingkungan, serta memperkuat peran masyarakat lokal dalam tata kelola pariwisata Bali yang berkelanjutan.

PENDAHULUAN

Pariwisata telah menjadi sektor strategis dan andalan dalam mendukung perekonomian Bali. Sebagai destinasi wisata internasional, Bali menawarkan kombinasi unik antara keindahan alam, kekayaan budaya, serta kearifan lokal yang menjadi magnet kuat bagi wisatawan global. Namun, pertumbuhan sektor ini yang cenderung masif dan kurang terkendali telah menimbulkan berbagai dampak negatif terhadap lingkungan dan struktur sosial masyarakat lokal. Beberapa di antaranya adalah degradasi ekosistem, krisis air bersih, pencemaran, serta komersialisasi budaya lokal yang mengancam keberlanjutan identitas masyarakat Bali.

Permasalahan mendasar yang menjadi fokus kajian ini adalah lemahnya efektivitas regulasi daerah dalam mengelola daya dukung lingkungan dan sosial budaya Bali di tengah ekspansi industri pariwisata. Walaupun Pemerintah Provinsi Bali telah menerbitkan kebijakan seperti Perda Provinsi Bali No. 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya, implementasinya masih belum optimal. Banyak pelaku industri wisata yang melanggar zonasi tata ruang, mengabaikan prinsip pelestarian lingkungan, serta tidak melibatkan masyarakat lokal dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan.

Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk menganalisis urgensi reformulasi kebijakan pariwisata daerah yang lebih berorientasi pada daya dukung lingkungan dan partisipasi masyarakat lokal, serta untuk mengkaji celah hukum (legal gap)

dalam kebijakan eksisting. Kajian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang dikombinasikan dengan studi literatur dan analisis kebijakan sebagai metode utama.

Beberapa penelitian terdahulu telah menyoroiti isu keberlanjutan pariwisata Bali. Misalnya, penelitian oleh Cole dan Browne (2015) dalam *Tourism Management Perspectives* menyoroiti eksploitasi air di sektor pariwisata yang menyebabkan krisis air bersih di wilayah selatan Bali. Di sisi lain, Suarca et al. (2020) dalam *Jurnal Kajian Bali* menekankan pentingnya pelibatan masyarakat adat dalam pelestarian budaya melalui pariwisata berbasis komunitas. Namun, studi-studi ini masih terbatas dalam mengkaji sinergi antara peraturan hukum daerah, partisipasi lokal, dan mekanisme pengawasan lingkungan secara integratif.

Kebaruan dari kajian ini terletak pada pendekatan integratif terhadap urgensi reformulasi regulasi daerah yang mempertimbangkan aspek ekologis, sosial, dan hukum secara simultan. Artikel ini berkontribusi dalam menawarkan model perumusan kebijakan pariwisata daerah yang lebih inklusif dan adaptif, dengan memperkuat pelibatan komunitas lokal dan pengawasan berbasis daya dukung lingkungan sebagai dasar legal-formal dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya menambahkan wacana akademik mengenai tata kelola pariwisata berkelanjutan, tetapi juga memberikan kontribusi konkret terhadap pengembangan kebijakan publik yang lebih responsif terhadap tantangan zaman.

METODE PENELITIAN

Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif karena fokus kajian berangkat dari kekaburan dan kelemahan norma dalam regulasi pariwisata daerah, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan daya dukung lingkungan dan pelibatan masyarakat lokal. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan hukum yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta Peraturan Daerah Provinsi Bali terkait tata ruang dan penyelenggaraan kepariwisataan budaya. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami teori-teori dasar mengenai keberlanjutan, daya dukung lingkungan, dan peran serta masyarakat dalam tata kelola pariwisata. Pendekatan analitis digunakan untuk menelaah kesenjangan antara norma yang tertulis dengan realitas pelaksanaannya di lapangan. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer (undang-undang, peraturan daerah, dan kebijakan resmi) serta bahan hukum sekunder (literatur ilmiah, jurnal, dan hasil penelitian terdahulu). Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen, dan seluruh data dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan argumentasi hukum yang logis, sistematis, dan berbasis pada urgensi reformulasi kebijakan pariwisata di Bali.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tantangan Pembangunan Pariwisata Bali dalam Perspektif Keberlanjutan

Pariwisata telah menjadi salah satu pilar utama perekonomian Bali, dengan kontribusi signifikan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan lapangan kerja. Sebagai destinasi wisata internasional, Bali menarik jutaan wisatawan setiap tahunnya, dan pertumbuhan sektor ini diperkirakan akan terus berlanjut. Namun, di balik pesatnya perkembangan tersebut, Bali menghadapi tantangan besar terkait dengan keberlanjutan, baik dalam aspek lingkungan, sosial, maupun ekonomi.

Salah satu permasalahan utama yang muncul adalah ketidakseimbangan antara kebutuhan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan menjaga kelestarian lingkungan serta budaya lokal. Tanpa adanya perencanaan yang matang dan regulasi yang efektif, dampak negatif dari pariwisata massal semakin tampak nyata. Dalam hal ini, pembangunan pariwisata di Bali sering kali tidak memperhitungkan daya dukung

ekosistem lokal, yang berakibat pada kerusakan alam, penurunan kualitas sumber daya alam, dan ancaman terhadap kelangsungan hidup budaya Bali itu sendiri.

Berbagai masalah ekologis muncul, mulai dari krisis air bersih yang mengancam kehidupan masyarakat lokal, kerusakan ekosistem pesisir, hingga pencemaran lingkungan akibat limbah pariwisata yang tidak dikelola dengan baik. Di sisi lain, ada tekanan terhadap masyarakat adat Bali yang merasa semakin terpinggirkan dalam proses pembangunan pariwisata. Mereka sering kali tidak dilibatkan dalam perencanaan, yang mengakibatkan ketimpangan antara kepentingan ekonomi dan pelestarian budaya lokal.

Dari segi regulasi, meskipun Bali telah memiliki berbagai peraturan daerah terkait pengelolaan pariwisata dan lingkungan hidup, implementasinya masih sangat lemah. Penyebab utamanya adalah minimnya pengawasan dan penegakan hukum yang tegas, serta ketidakseimbangan antara kepentingan ekonomi dan pelestarian lingkungan. Oleh karena itu, penting untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan yang ada dan merumuskan kebijakan pariwisata yang lebih berkelanjutan, yang mampu mengatasi tantangan-tantangan ini secara efektif.

Daya Dukung Lingkungan yang Terabaikan dalam Regulasi

Daya dukung lingkungan merupakan faktor kunci dalam memastikan bahwa pembangunan pariwisata tidak merusak ekosistem yang ada. Konsep ini mengacu pada kemampuan suatu kawasan untuk mendukung aktivitas manusia tanpa mengurangi kualitas atau jumlah sumber daya alam secara signifikan. Di Bali, daya dukung ini sering kali terabaikan dalam perencanaan pembangunan pariwisata, yang mengarah pada kerusakan lingkungan yang semakin parah.

Salah satu contoh konkrit adalah perkembangan pariwisata di daerah Canggu yang sebelumnya merupakan area pertanian. Kini, kawasan ini dipenuhi oleh vila, kafe, dan fasilitas lainnya yang menarik wisatawan. Meskipun perkembangan ini memberikan kontribusi ekonomi yang signifikan, tidak diimbangi dengan perencanaan yang mempertimbangkan daya dukung lingkungan. Misalnya, krisis air bersih yang terjadi di Canggu merupakan dampak langsung dari pertumbuhan pesat

permukiman dan kegiatan wisata, yang menyebabkan peningkatan konsumsi air yang sangat tinggi. Selain itu, pengelolaan sampah dan limbah yang tidak memadai juga menambah tekanan pada lingkungan setempat.

Di sisi lain, Nusa Penida, yang dikenal dengan keindahan alamnya, juga menghadapi tantangan serupa. Dengan kunjungan wisatawan yang terus meningkat setiap tahunnya, daya dukung pulau tersebut semakin tergerus. Infrastruktur yang ada tidak memadai untuk menampung jumlah wisatawan yang begitu besar, terutama terkait dengan pengelolaan air dan sampah. Bahkan, sejumlah destinasi wisata yang ada di Nusa Penida telah mengalami kerusakan ekosistem pesisir dan laut, akibat tingginya tekanan pariwisata. Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, setiap pengembangan sektor pariwisata harus memperhatikan daya dukung lingkungan dan aspek keberlanjutan. Namun, dalam kenyataannya, kebijakan ini belum diterapkan dengan efektif di Bali. Proyek pariwisata besar sering kali tidak dilengkapi dengan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), dan jika ada, dokumen tersebut hanya dipandang sebagai formalitas belaka. Hal ini disebabkan oleh lemahnya pengawasan serta penegakan hukum yang ada, di mana banyak pelaku industri pariwisata yang tidak mengindahkan ketentuan ini.

Implementasi regulasi yang lebih ketat dan berbasis data menjadi sangat penting. Penggunaan teknologi dalam monitoring daya dukung lingkungan, seperti pemantauan kualitas air dan pengelolaan limbah, harus diperkuat. Regulasi yang mengintegrasikan prinsip keberlanjutan dalam setiap tahap pembangunan, mulai dari perencanaan, implementasi, hingga pengawasan, perlu menjadi prioritas agar Bali dapat terus menjaga kelestarian alamnya sambil tetap mengembangkan sektor pariwisatanya.

Lemahnya Implementasi dan Penegakan Regulasi Daerah

Ketersediaan regulasi yang mengatur sektor pariwisata dan lingkungan hidup di Bali sebenarnya cukup memadai secara normatif. Pemerintah Provinsi Bali telah menetapkan sejumlah kebijakan strategis, seperti Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Peraturan Gubernur Bali Nomor 28 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Pariwisata Berbasis Budaya. Namun, permasalahan utama bukan terletak pada kekosongan hukum, melainkan pada lemahnya implementasi dan ketidakseriusan dalam penegakan regulasi yang telah ada.

Banyak pelaku industri pariwisata yang secara terang-terangan melanggar aturan zonasi dan tata ruang. Contohnya, pembangunan vila dan resort di kawasan konservasi atau zona hijau pertanian masih sering ditemukan. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara hukum kawasan tersebut dilindungi, tidak ada pengawasan ketat dari pihak berwenang untuk mencegah atau menghentikan pembangunan yang melanggar. Bahkan dalam beberapa kasus, perizinan dikeluarkan secara inkonsisten atau diabaikan karena adanya tekanan ekonomi dan kepentingan investor.

Selain itu, kurangnya koordinasi antara pemerintah daerah, dinas teknis, dan aparat penegak hukum menyebabkan rendahnya efektivitas pelaksanaan kebijakan. Ketika suatu pelanggaran terjadi, proses penindakan berjalan lambat, tidak transparan, dan sering kali berakhir tanpa sanksi yang memadai. Padahal,

keberhasilan penegakan hukum sangat bergantung pada kejelasan prosedur dan konsistensi tindakan dari lembaga-lembaga yang berwenang. Ketidaktegasan ini menciptakan preseden buruk yang memungkinkan pelaku usaha untuk terus melakukan pelanggaran tanpa konsekuensi berarti. Dalam jangka panjang, kondisi ini merusak kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah, serta memperburuk dampak sosial dan ekologis dari aktivitas pariwisata yang tidak terkendali. Di sisi lain, masyarakat lokal yang mematuhi aturan justru merasa terdiskriminasi dan kehilangan ruang untuk berpartisipasi secara adil dalam pengembangan pariwisata.

Kondisi ini menandakan bahwa Bali membutuhkan mekanisme pengawasan yang lebih kuat dan independen, yang tidak hanya mengandalkan perangkat birokrasi konvensional. Diperlukan pula sistem insentif dan disinsentif yang jelas bagi pelaku industri. Misalnya, pemberian penghargaan bagi pelaku pariwisata yang menjalankan prinsip keberlanjutan secara konsisten, serta sanksi administratif hingga pencabutan izin bagi mereka yang melanggar. Kelemahan dalam implementasi dan penegakan regulasi ini juga mencerminkan pentingnya reformulasi kebijakan yang tidak hanya menekankan pada substansi hukum, tetapi juga pada instrumen pelaksanaannya. Regulasi harus disusun dengan mempertimbangkan kapasitas kelembagaan, integritas aparatur, serta partisipasi publik yang aktif agar kebijakan pariwisata di Bali tidak hanya menjadi dokumen formal, tetapi benar-benar menjadi panduan dalam praktik pembangunan yang adil dan berkelanjutan.

Kurangnya Partisipasi Masyarakat Lokal dalam Perumusan Kebijakan

Partisipasi masyarakat lokal merupakan prinsip fundamental dalam pengembangan pariwisata yang berkelanjutan. Tanpa keterlibatan aktif dari komunitas lokal, kebijakan pariwisata akan kehilangan legitimasi sosial dan berpotensi menimbulkan konflik antara kepentingan pembangunan dan hak-hak masyarakat. Sayangnya, dalam konteks Bali, partisipasi masyarakat lokal dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pariwisata masih jauh dari optimal.

Selama ini, pengambilan keputusan dalam sektor pariwisata cenderung didominasi oleh aktor-aktor eksternal, terutama investor dan pemerintah daerah, yang sering kali lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi jangka pendek daripada keseimbangan sosial dan ekologis. Akibatnya, masyarakat lokal tidak hanya kehilangan suara dalam proses perencanaan, tetapi juga sering terdampak secara langsung oleh kebijakan yang mereka tidak turut serta susun. Hal ini tampak jelas dalam pembangunan kawasan pariwisata baru yang mengubah fungsi lahan produktif, kawasan suci, hingga ruang-ruang komunal masyarakat adat, tanpa konsultasi yang memadai.

Padahal, kearifan lokal dan nilai-nilai adat yang hidup dalam masyarakat Bali seperti Tri Hita Karana dan awig-awig desa adat memiliki potensi besar untuk menjadi basis pembangunan pariwisata yang selaras dengan lingkungan dan budaya. Jika dikelola dengan benar, masyarakat adat tidak hanya menjadi penjaga warisan budaya, tetapi juga pelaku utama dalam pelestarian alam dan pengembangan ekonomi lokal. Oleh karena itu, pendekatan top-down yang selama ini dominan perlu digantikan dengan pola partisipatif yang memberikan ruang lebih luas kepada masyarakat dalam menentukan arah dan bentuk pembangunan

pariwisata di wilayahnya. Masalah ini juga diperparah oleh keterbatasan akses masyarakat terhadap informasi kebijakan, forum musyawarah publik yang tidak inklusif, serta rendahnya literasi hukum di tingkat desa. Dalam banyak kasus, masyarakat hanya dilibatkan secara simbolik atau pasca-faktum, ketika keputusan telah diambil. Hal ini menyebabkan munculnya rasa ketidakadilan dan ketidakpercayaan terhadap proses pemerintahan.

Guna mengatasi permasalahan ini, diperlukan pembaruan mekanisme partisipasi publik yang tidak hanya prosedural tetapi juga substansial. Pemerintah daerah harus menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang transparan, mengakses forum-forum konsultasi publik secara terbuka, serta ikut menentukan skema perizinan dan perencanaan wilayah. Kelembagaan desa adat dan kelompok masyarakat sipil juga perlu diperkuat agar mampu melakukan advokasi dan kontrol terhadap arah pembangunan yang berlangsung. Lebih dari itu, partisipasi masyarakat lokal tidak boleh hanya dimaknai sebagai keterlibatan dalam pelaksanaan, tetapi juga dalam proses evaluasi dan monitoring kebijakan. Dengan demikian, masyarakat tidak hanya menjadi objek pembangunan, melainkan subjek aktif yang menentukan masa depan pariwisata Bali yang inklusif, adil, dan berkelanjutan.

PENUTUP

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kajian terhadap dinamika pengelolaan pariwisata di Bali menunjukkan bahwa terdapat tiga permasalahan utama yang perlu mendapatkan perhatian serius. Pertama, pembangunan pariwisata yang melebihi daya dukung lingkungan telah menimbulkan berbagai kerusakan ekologis, seperti pencemaran, krisis air bersih, dan degradasi kawasan konservasi. Hal ini memperlihatkan bahwa aspek lingkungan belum menjadi

pertimbangan utama dalam penyusunan kebijakan pariwisata di daerah. Kedua, lemahnya implementasi regulasi dan penegakan hukum menjadi hambatan besar dalam pengendalian kegiatan pariwisata yang tidak sesuai dengan ketentuan. Banyaknya pelanggaran terhadap aturan zonasi dan standar lingkungan menunjukkan perlunya penguatan institusi pengawasan dan sanksi hukum yang tegas. Ketiga, keterlibatan masyarakat lokal dalam proses perumusan kebijakan masih sangat terbatas, sehingga menimbulkan ketimpangan kepentingan antara investor, pemerintah, dan komunitas lokal yang berujung pada rasa ketidakadilan.

Berdasarkan hal tersebut, penulis merekomendasikan perlunya reformulasi kebijakan pariwisata daerah yang memasukkan daya dukung lingkungan sebagai indikator utama dalam perizinan dan perencanaan kawasan. Pemerintah daerah juga perlu membentuk sistem pengawasan yang transparan dan tegas dalam implementasi regulasi, serta memberikan ruang partisipasi yang lebih luas kepada masyarakat lokal, khususnya desa adat dan kelompok sipil, dalam setiap tahapan proses kebijakan. Pengakuan terhadap nilai-nilai lokal seperti Tri Hita Karana juga perlu dimasukkan sebagai fondasi normatif dalam pembangunan pariwisata yang inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Azheri, B. (2012). *Corporate Social Responsibility Dari Voluntary Menjadi Mandatory*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Bossche, P.V.D. (2008). *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. New York: Cambridge University Press.
- Dharmawan, N.K., Sarjana, M., & Samshitawrati, P.A. (2018). Perusahaan dan Konservasi Keanekaragaman Hayati Laut: The Right To Tourism Vs Sustainable Tourism. *Masalah-Masalah Hukum*, 46(2), 125-135. <https://doi.org/10.14710/mmh.46.2.2017.125-135>
- Dharmawan, N.K.S. (2011). *Hak Kekayaan Intelektual Dan Harmonisasi Hukum Global Rekonstruksi Pemikiran Terhadap Perlindungan Program Komputer*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Jayantara, M. (2015). Instrumen Rekomendasi DPRD Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Perijinan Oleh Pemerintah Daerah. *Jurnal Acta Comitas (Udayana Master Law Journal)*, 4(3). <https://doi.org/10.24843/jmhu.2015.v04.i03.p07>
- Peters, J.H., & Wardana, W. (2013). *Tri Hita Karana the Spirit of Bali*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Putra, I.B.W., & Dharmawan, N.K.S. (2017). *Hukum Perdagangan Internasional*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Rudy, D.G. (2015). Pengaturan Hak Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) Atas Akses Modal di Bidang Usaha Pariwisata. Universitas Udayana.
- Utama, I.M.A., & Suharta, I.N. (2018). The Challenges of Water Pollution: Enforcement of Water Pollution Control. *Hasanuddin Law Review*, 4(1), 81-87. <https://doi.org/10.20956/halrev.v4i1.1414>
- Widiatedja, I.G., & Wairocana, I.G. (2017). The Lack of the Environmental Concern in Indonesia's Bilateral Investment Treaties. *Hasanuddin Law Review*, 3(3), 231-245. <https://doi.org/10.20956/halrev.v3i3.1202>