



## Reformasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan untuk Konservasi Ekosistem dan Pelestarian Budaya di Bali

Putu Ayu Widia Santini

Universitas Pendidikan Ganesha,

Email: [ayu.widia.santini@student.undiksha.ac.id](mailto:ayu.widia.santini@student.undiksha.ac.id)

### Info Artikel

Masuk: 1 Juli 2023  
Diterima: 1 Agustus 2023  
Terbit: 1 September 2023

**Keywords:** Sustainable Tourism, Conservation Law, Environmental Carrying Capacity, Cultural Preservation

### Abstract

*This study aims to analyze the necessity for reforming sustainable tourism policy in Bali to achieve a balance between tourism economic interests and ecosystem conservation and cultural preservation. The research employs a normative legal research method through statutory and conceptual approaches, examining various regulations related to sustainable tourism management and conservation. The results show that Bali's rapid tourism growth, reaching over one million visitors monthly in 2024, has created significant pressure on environmental carrying capacity and local cultural preservation. This problem is exacerbated by the absence of national regulations specifically limiting tourist capacity and weak implementation of existing regional regulations. Based on conservation law perspective and regional autonomy principles, the Provincial Government of Bali has a strong legal foundation to formulate tourist capacity management policies through Law No.10/2009 on Tourism, Law No.32/2009 on Environmental Protection, and Law No.23/2014 on Regional Government. The proposed policy reform includes formulating Regional Regulations on Implementation of Sustainable Tourism Standards for Ecosystem Conservation and Culture that integrates environmental carrying capacity studies as the basis for determining tourist quotas and implementing an adaptive tourism levy system for financing cultural conservation programs.*

**Kata Kunci :** Pariwisata Berkelanjutan, Hukum Konservasi, Daya Dukung Lingkungan, Pelestarian Budaya

**Corresponding Author:**  
Putu Ayu Widia Santini,  
Email: ayu.widia.santini  
@student.undiksha.ac.id

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis urgensi reformasi kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali untuk mencapai keseimbangan antara kepentingan ekonomi pariwisata dengan konservasi ekosistem dan pelestarian budaya. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual, mengkaji berbagai peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan pariwisata berkelanjutan dan konservasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan pesat pariwisata Bali yang mencapai lebih dari satu juta wisatawan per bulan pada 2024 telah menciptakan tekanan signifikan pada daya dukung lingkungan dan kelestarian budaya lokal. Masalah ini diperparah oleh kekosongan regulasi nasional yang secara spesifik membatasi kapasitas wisatawan, serta lemahnya implementasi peraturan daerah yang ada. Berdasarkan perspektif hukum konservasi dan prinsip otonomi daerah, Pemerintah Provinsi Bali memiliki landasan hukum yang kuat untuk merumuskan kebijakan pengelolaan kapasitas wisatawan melalui UU No.10/2009 tentang Kepariwisata, UU No.32/2009 tentang Perlindungan Lingkungan Hidup, dan UU No.23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Reformasi kebijakan yang diusulkan mencakup perumusan Peraturan Daerah tentang Penerapan Standar Pariwisata Berkelanjutan Konservasi Ekosistem dan Budaya yang mengintegrasikan kajian daya dukung lingkungan sebagai dasar penetapan kuota wisatawan serta penerapan sistem retribusi wisata adaptif untuk pembiayaan program konservasi budaya.

### PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi adalah proses perubahan kondisi perekonomian suatu daerah/negara secara berkesinambungan menuju keadaan yang lebih baik selama periode tertentu. Adanya pertumbuhan ekonomi merupakan indikasi keberhasilan pembangunan ekonomi. Selain itu pertumbuhan ekonomi disuatu daerah/negara, menjadi alat ukur untuk melihat atau menganalisa seberapa jauh tingkat perkembangan perekonomian di daerah/negara tersebut. Pada kenaikan perekonomian ini terdapat salah satu sektor yang cukup memiliki peranan penting dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Sektor ini merupakan pariwisata di Indonesia yang terlihat dari adanya kontribusi dalam jasa pariwisata sektor pendukung dan penerimaan, sektor pariwisata ini menjadi sektor unggulan dalam

meningkatkan devisa negara dan menjadi nomor urut ke dua setelah sektor industri dan migas (Riadhussyah, 2020).

Pariwisata Indonesia sudah dikenal oleh wisatawan di beberapa Negara di dunia. Pariwisata dapat menjadi industri andalan untuk daerah yang tidak memiliki sumber daya alam migas, hasil hutan dan industri manufaktur (Subardini, 2017). Sektor pariwisata dapat melibatkan berbagai kegiatan ekonomi terutama sektor perhotelan, restoran, sektor jasa, maupun sektor industri, sehingga peranan pariwisata dalam perekonomian nasional dapat mencakup ke sebagian besar kegiatan ekonomi. Peranan pariwisata dalam perekonomian harus diperankan untuk melihat bagaimana pariwisata memberikan kontribusi dalam perekonomian dan dampak pengembangan pariwisata terhadap sektor ekonomi yang secara langsung maupun tidak langsung merupakan salah satu yang diperlukan dalam kegiatan pariwisata (Diana et al., 2017).

Perkembangan sektor pariwisata yang pesat di Indonesia, khususnya di Provinsi Bali telah mendorong pertumbuhan berbagai fasilitas hiburan dan rekreasi untuk memenuhi kebutuhan wisatawan. Pulau yang dijuluki Pulau Dewata ini telah mengalami transformasi signifikan akibat pesatnya perkembangan industri pariwisata dalam beberapa dekade terakhir. Sektor pariwisata telah menjadi tulang punggung pembangunan di Bali yang berkontribusi signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakatnya (Agung et al., 2020). Meski menjadi sumber pendapatan utama, perkembangan pariwisata juga menimbulkan kekhawatiran bagi berbagai pihak, termasuk wisatawan mancanegara yang mengutamakan keasrian alam, kualitas lingkungan, serta pelestarian nilai moral dan sosial budaya. Aktivitas ekonomi berbasis pariwisata mengakibatkan perubahan fungsi lahan secara masif, di mana area-area bernilai historis dan sosio-kultural yang khas beralih menjadi pusat-pusat bisnis pariwisata.

Terjadi pula konversi kawasan konservasi dan ekologis menjadi area komersial atau perluasan zona bisnis. Berbagai wilayah mengalami tekanan lingkungan melebihi kapasitasnya akibat pemusatan aktivitas, alih fungsi kawasan, perubahan pusat ekosistem, serta perpindahan penduduk dari luar kota dan luar Bali yang cenderung terkonsentrasi di pusat-pusat kegiatan ekonomi. Dengan demikian akan terjadi kepadatan penduduk di wilayah pengembangan pariwisata, yang dapat berpengaruh pada menurunnya kualitas lingkungan hidup, pemusatan kegiatan ekonomi di pusat pariwisata, yang pada akhirnya terjadi ketimpangan ekonomi antara kota (pusat pariwisata) dengan desa atau wilayah-wilayah yang ada di Bali. Namun perkembangan ini tidak diimbangi dengan adanya nilai pelestarian lingkungan yang sepadan terhadap sumber daya alam maupun lingkungan geografis.

Kelemahan dalam implementasi dan penegakan regulasi yang ada juga menjadi kendala serius. Meskipun Pemerintah Provinsi Bali telah mengeluarkan berbagai kebijakan, seperti Perda Bali No.2/2012 tentang Pariwisata Budaya dan Perda Bali No.5/2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata, pelaksanaannya di lapangan seringkali tidak konsisten (Adnyani, 2021). Banyak pelaku industri pariwisata yang tidak mematuhi aturan zonasi dan standar lingkungan karena minimnya pengawasan dan sanksi yang tegas. Situasi ini diperparah dengan rendahnya tingkat partisipasi masyarakat lokal dalam proses perumusan dan penerapan kebijakan pariwisata. Dominasi kepentingan investor dan pemerintah seringkali mengabaikan aspirasi komunitas lokal, khususnya desa adat yang merupakan penjaga utama warisan budaya Bali. Akibatnya, terjadi ketimpangan dalam distribusi manfaat ekonomi pariwisata, di mana masyarakat lokal justru merasa terpinggirkan dari industri pariwisata di wilayah mereka sendiri.

Menyikapi kompleksitas permasalahan tersebut, urgensi untuk melakukan reformasi menyeluruh terhadap kebijakan pariwisata di Bali tidak dapat ditunda lagi. Diperlukan sebuah kerangka regulasi baru dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Penerapan Standar Pariwisata Berkelanjutan Konservasi Ekosistem dan Budaya. Peraturan ini akan menghadirkan sistem pembatasan kuota harian wisatawan di kawasan konservasi laut melalui mekanisme perizinan berbasis digital yang didukung dengan kajian mendalam terhadap peraturan zonasi yang ada dan implementasi sanksi progresif bagi operator yang melanggar. Landasan hukum untuk regulasi ini akan mengacu pada UU No.10/2009 tentang Kepariwisata, Perda Bali No.2/2012 tentang Pariwisata Budaya, serta peraturan konservasi laut nasional.

Dalam upaya penguatan pelestarian budaya, peraturan daerah ini juga akan memuat reformulasi struktur retribusi wisata dengan penerapan model earmarking khusus untuk konservasi budaya. Sistem ini akan mencakup mekanisme kontribusi langsung dari perusahaan pariwisata kepada desa adat, yang implementasinya akan diuji coba melalui program percontohan di beberapa desa wisata terpilih. Reformulasi ini akan berpijak pada UU No.28/2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah serta Perda Bali No.5/2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata. Dengan pendekatan yang lebih integratif dan berkelanjutan ini, diharapkan reformasi kebijakan dapat secara efektif menjembatani kepentingan ekonomi pariwisata dengan upaya pelestarian ekosistem dan budaya Bali.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif berfokus pada interpretasi dan analisis peraturan perundang-undangan (*law in books*) yang berfungsi pedoman perilaku manusia yang dapat diterima secara sosial (Amiruddin, 2006). Adapun Penelitian ini seringkali dikenal sebagai penelitian teoritis hukum, di mana hukum seringkali ditafsirkan sebagai apa yang tercantum dalam kerangka hukum tertulis (*law in books*) atau sebagai pedoman normatif yang menjadi acuan dalam perilaku manusia yang dianggap pantas (Amiruddin, 2006). Pada penelitian ini penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menganalisis berbagai peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan pariwisata berkelanjutan dan konservasi, meliputi UU No.10/2009 tentang Kepariwisata, UU No.28/2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Sementara itu, dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum melalui pendekatan konseptual, peneliti akan mengidentifikasi dan menganalisis konsep-konsep hukum yang relevan dengan pariwisata berkelanjutan dan konservasi. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2017). Melalui kombinasi kedua pendekatan ini, penelitian akan menghasilkan analisis komprehensif yang dapat menjadi dasar dalam merumuskan kebijakan pariwisata berkelanjutan yang memperhatikan aspek pelestarian ekosistem dan budaya Bali.

## **Hasil Dan Pembahasan**

### **Rekonstruksi Sistem Pengendalian Kapasitas Wisatawan untuk Perlindungan Kawasan Pariwisata di Bali**

#### **Analisis Penerimaan Kapasitas Wisatawan Pariwisata di Bali**

Kebudayaan Bali dikenal karena karakteristiknya yang unik serta telah mendapatkan pengakuan internasional, hingga banyak yang berpendapat bahwa pariwisata Bali bertumpu pada kekayaan budayanya. Promosi Bali dilakukan secara luas ke berbagai negara melalui platform elektronik maupun melalui cerita-cerita wisatawan yang pernah berkunjung. Kekaguman para wisatawan mancanegara terhadap Bali mendorong mereka memberikan berbagai julukan dan istilah khusus, seperti tagline pariwisata yang kita kenal saat ini: *BALI The Island of God* (Medhawi Tenaya & Salma, 2023). Seiring meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan, berbagai fasilitas pendukung pariwisata seperti restoran, artshop, pasar seni, pusat hiburan, dan lokasi rekreasi mulai berkembang pesat di pusat-pusat wisata maupun di sekitar objek wisata. Hal ini memberikan beragam pilihan bagi wisatawan dalam menikmati liburan mereka di Bali. Pada masa berikutnya, fasilitas akomodasi wisata kemudian tumbuh dengan sangat pesat terutama di kawasan Badung, Denpasar, dan Gianyar. Kawasan Pantai Kuta, Jimbaran, dan Ungasan menjadi pusat akomodasi wisata di Kabupaten Badung, Sanur dan pusat kota untuk Denpasar, sementara Ubud, Kedewatan, Payangan, dan Tegalalang berkembang menjadi kawasan akomodasi wisata di wilayah Gianyar.

Kapasitas wisatawan di Bali telah menjadi isu krusial dalam perkembangan pariwisata Pulau Dewata. Tahun 2018 dan 2019, sebelum adanya pandemi Covid-19 menjadi tahun kejayaan untuk pariwisata Bali. Sebelum pandemi COVID-19, Bali menerima jumlah kunjungan wisatawan mancanegara di Bali mencapai enam juta wisatawan setiap tahunnya. Pada tahun 2019, bahkan angka pertumbuhan kunjungan wisatawan ke Bali lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan kunjungan wisatawan secara nasional. Pertumbuhannya yaitu sebesar 3,37 persen lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan nasional sebesar 1,88 persen (FEM IPB, 2023). Angka ini menunjukkan pertumbuhan signifikan dalam sebuah minat pariwisata yang tinggi. Peningkatan drastis ini telah menciptakan tekanan besar pada infrastruktur, sumber daya alam, dan kehidupan sosial-budaya masyarakat Bali.

Pandemi Covid-19 yang melanda pada tahun 2020 memberikan pukulan telak bagi sektor pariwisata Bali, dengan mencatatkan penurunan kunjungan wisatawan yang sangat signifikan hingga mencapai minus 83 persen. Dampak ini sangat terasa bagi masyarakat Bali yang sebagian besar menggantungkan mata pencahariannya pada industri pariwisata. Situasi semakin memburuk pada periode Januari hingga Mei 2021, di mana total kunjungan wisatawan mancanegara ke Bali hanya tercatat sebanyak 42 kunjungan (Badan Pusat Statistik Provinsi Bali, 2021). Data Badan Pusat Statistik Bali menunjukkan tren yang sangat memprihatinkan, dengan hanya delapan wisatawan mancanegara yang berkunjung melalui Bandara Ngurah Rai pada Mei 2021, menurun dari sembilan kunjungan pada bulan sebelumnya. Pada saat itu tak terhitung jari seberapa banyak karyawan yang terkena *lay off* lantaran tempat kerjanya seperti hotel, restoran, café, atau usaha jasa pariwisata lainnya tidak lagi beroperasi. Selain itu banyak juga wirausaha yang pada akhirnya menutup usahanya. Pada Agustus 2020, pengangguran di Bali naik drastis sebesar 268 persen atau menjadi 144,5 ribu pekerja yang akhirnya kehilangan pekerjaan (FEM IPB, 2023).

Lalu pada akhirnya menjadi titik balik untuk geliat perekonomian Bali. Para stakeholder di level daerah maupun pusat pada akhirnya harus melakukan berbagai intervensi, kebijakan, dan transformasi besar pada sektor pariwisata

Bali. Peningkatan turis mancanegara kembali bergerak pesat untuk pariwisata Bali yang semula menjadi *leading sector* di Bali berubah menjadi *transformation sector*. Hal ini juga memperlihatkan dari data yang ada pada Statistik Kunjungan Wisatawan Mancanegara Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenprakerf) bahwasannya kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia melalui seluruh pintu masuk bulan November 2024 sebesar 1.092.067 kunjungan terdiri dari 940.570 kunjungan atau 86,13% melalui pencatatan imigrasi dan 151.497 kunjungan atau 13,87% melalui pencatatan Mobile Positioning Data pada pintu masuk perbatasan. Jumlah ini mengalami pertumbuhan sebesar 17,27% dibandingkan bulan November 2023 yang berjumlah 931.227 kunjungan (Kemenparekraf, 2024). Tidak hanya itu, untuk data secara spesifik yang ada mengunjungi Bali juga terdapat peningkatan pesat selama tahun 2024.

*Tabel 1 Banyaknya Kunjungan Wisatawan Nusantara ke Bali (2024)*

<b>Bulan</b>	<b>Jumlah Kunjungan</b>
Januari	774.529
Februari	726.744
Maret	612.742
April	1.124.781
Mei	852.253
Juni	898.335
Juli	926.975
Agustus	853.713
September	856.370
Oktober	828.647
November	724.560
Desember	941.137

Sumber: (Kemenparekraf, 2024)

Data kunjungan wisatawan ke Bali tahun 2024 menunjukkan pola yang mengkhawatirkan terkait keberlanjutan ekosistem dan lingkungan. Tren kunjungan yang mencapai puncaknya di bulan April dengan lebih dari 1,1 juta wisatawan, diikuti konsistensi kunjungan tinggi di semester kedua yang rata-rata di atas 800.000 wisatawan per bulan, mengindikasikan tekanan berat pada daya dukung lingkungan Bali. Intensitas kunjungan yang tinggi ini berpotensi mengakselerasi degradasi ekosistem, terutama di kawasan-kawasan sensitif seperti area konservasi laut dan situs-situs budaya. Terlebih pada bulan-bulan puncak seperti April, Juli, dan Desember, di mana kepadatan wisatawan dapat mencapai hampir 40.000 orang per hari. Salah satu bentuk kerusakan tersebut berangkat dari penurunan kualitas terumbu karang di Indonesia mencapai 36% dan hanya sekitar 6,5% terumbu karang di Indonesia yang berada dalam kondisi sangat baik. Pada tahun 2017 kondisi terumbu karang dalam kondisi sangat baik sebesar 6,56%, kondisi baik sebesar 22,96%, kondisi cukup sebesar 34,30% dan kondisi jelek sebesar 36,18%. Selama kurun waktu 5 tahun (2012-2017) hanya ada peningkatan 1 % kondisi terumbu karang yang sangat baik (Tempo.co, 2018). Terlalu banyak wisatawan dan orang-orang, pengembangan komersial yang berlebihan, pembangunan daerah yang berlebihan menjadi potensi kerusakan lingkungan menjadi semakin akut. Situasi ini menegaskan urgensi implementasi sistem pembatasan kapasitas pengunjung yang terukur dan berbasis data untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi pariwisata dan pelestarian lingkungan Bali. Kebijakan mengenai pembatasan jumlah wisatawan mancanegara di Indonesia, khususnya Bali, menjadi semakin penting mengingat

dampak *overtourism* yang semakin nyata terlihat. Saat ini, Indonesia belum memiliki kebijakan nasional yang secara spesifik membatasi jumlah wisatawan mancanegara, meskipun beberapa destinasi wisata populer telah mulai menerapkan pembatasan lokal.

Saat ini, Indonesia belum memiliki regulasi nasional yang secara spesifik membatasi kuota atau jumlah wisatawan mancanegara yang dapat masuk ke seluruh wilayah negara. Kebijakan pariwisata Indonesia masih berorientasi pada peningkatan jumlah kunjungan wisatawan asing sebagai salah satu sumber devisa negara. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan menjadi landasan hukum utama yang mengatur sektor pariwisata, namun belum mencakup ketentuan eksplisit mengenai pembatasan jumlah wisatawan mancanegara. Bahkan Indonesia menerapkan kebijakan Bebas Visa Kunjungan (BVK) untuk 169 negara dengan masa tinggal maksimal 30 hari dan tidak dapat diperpanjang (Sudarwati, 2015). Sementara itu, Visa Kunjungan diberikan kepada warga negara asing dari negara yang tidak termasuk dalam daftar BVK, dengan masa tinggal hingga 60 hari dan dapat diperpanjang maksimal empat kali. Kebijakan bebas visa yang diterapkan oleh suatu negara memang ditujukan untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (Sudarwati, 2015). Kebijakan ini bersifat resiprokal sehingga bisa dimaklumi bahwa negara-negara yang tingkat kesejahteraannya tinggi pada umumnya hanya memberlakukan kebijakan bebas visa kepada negara lain yang setara. Melalui kebijakan visa ini, pemerintah secara tidak langsung mengatur arus masuk wisatawan mancanegara, meskipun tidak membatasi jumlahnya secara kuantitatif (Dinas Pariwisata Bali, 2018).

Kekosongan regulasi pembatasan kapasitas wisatawan ini telah berkontribusi pada berbagai permasalahan pariwisata di Bali. Konsentrasi wisatawan yang berlebihan di beberapa destinasi populer seperti Kuta, Seminyak, Ubud, dan Nusa Penida telah menyebabkan kemacetan lalu lintas kronis, pencemaran lingkungan, krisis air, dan erosi nilai-nilai budaya lokal. Fenomena "*overtourism*" ini semakin mengkhawatirkan seiring dengan pulihnya sektor pariwisata pasca-pandemi, dengan jumlah kunjungan yang kembali mendekati level pra-pandemi tanpa disertai peningkatan infrastruktur pendukung yang memadai. Pemerintah Provinsi Bali perlu mengembangkan sistem pengendalian kapasitas wisatawan yang komprehensif dan berbasis data untuk melindungi kawasan pariwisata pulau ini. Sistem tersebut dapat dimulai dengan melakukan kajian daya dukung lingkungan pada setiap destinasi wisata untuk menentukan kapasitas maksimal pengunjung yang dapat ditampung tanpa menimbulkan kerusakan ekologis (Candranegara et al., 2021). Hasil kajian ini kemudian dapat diterjemahkan menjadi kebijakan pembatasan jumlah kunjungan harian atau musiman pada destinasi-destinasi yang sudah mencapai ambang kritis.

### **Urgensi Formulasi Pengendalian Kapasitas Wisatawan dalam Perspektif Hukum Konservasi**

Implementasi otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang signifikan kepada Pemerintah Provinsi Bali dalam mengatur dan melindungi wilayahnya. Konsep desentralisasi ini bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan publik, mendorong perkembangan demokratisasi, dan mewujudkan keadilan nasional melalui pemberian otoritas kepada pemerintah yang paling memahami karakteristik spesifik daerahnya (Mulyawan, 2015). Dengan pemahaman mendalam terhadap kondisi lingkungan, sosial, budaya, dan demografi lokal, Pemerintah Bali memiliki legitimasi untuk

merumuskan kebijakan pengendalian kapasitas wisatawan yang sesuai dengan kebutuhan dan tantangan khusus yang dihadapi pulau tersebut.

Mengaitkan dengan perspektif hukum konservasi yang telah dibahas sebelumnya, kewenangan otonomi daerah ini memperkuat urgensi formulasi regulasi pengendalian kapasitas wisatawan di Bali. Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014, urusan pariwisata dan lingkungan hidup merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, sehingga menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Bali untuk mengelolanya. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memberikan landasan bagi pemerintah daerah untuk menyusun Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) yang dapat mencakup kebijakan pembatasan wisatawan demi menjaga daya dukung lingkungan. Pada sisi hukum pariwisata, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, khususnya Pasal 23 ayat (1) huruf c, mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk “menjaga dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali.”

Reformasi kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali perlu dibangun di atas fondasi hukum yang kuat ini, dengan mengembangkan instrumen regulasi yang lebih spesifik dan operasional. RPPLH Provinsi Bali sebagaimana diamanatkan UU 32/2009 dapat diperkuat dengan memasukkan kajian daya dukung lingkungan yang komprehensif untuk setiap destinasi wisata. Pasal 12 UU 32/2009 lebih lanjut menyatakan bahwa pemanfaatan sumber daya alam harus dilakukan berdasarkan RPPLH, memberikan dasar hukum yang kuat bagi Pemerintah Provinsi Bali untuk mengintegrasikan pembatasan kapasitas wisatawan ke dalam perencanaan lingkungan hidupnya (I Putu Andika Sanjaya, Luh Putu Suryani, et al., 2022). Implementasi Pasal 23 UU 10/2009 dalam konteks Bali memerlukan pendekatan yang holistik, mengingat aset pariwisata Bali tidak hanya berupa kekayaan alam tetapi juga warisan budaya yang tak ternilai. Reformasi kebijakan pariwisata berkelanjutan harus mempertimbangkan konsep Tri Hita Karana yang menjadi filosofi dasar masyarakat Bali tentang keharmonisan hubungan antara manusia dengan Tuhan, sesama manusia, dan lingkungan (Ketut Mei Ardika & Putu Agustana, 2021). Pendekatan ini sejalan dengan Pasal 5 huruf b UU 10/2009 yang menyebutkan bahwa kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip “melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya.”

Kewajiban ini memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Provinsi Bali untuk merumuskan kebijakan pengendalian kapasitas wisatawan sebagai upaya perlindungan terhadap aset pariwisata yang dimilikinya. Tanpa adanya konsekuensi hukum yang jelas bagi pelanggaran kebijakan pembatasan, regulasi tersebut hanya akan menjadi “macan kertas” yang tidak mampu mencegah kerusakan lingkungan. Sanksi administratif, perdata, hingga pidana perlu dipertimbangkan sesuai dengan tingkat pelanggaran dan dampak lingkungan yang ditimbulkan. Prinsip keadilan intergenerasi (*intergenerational equity*) dalam hukum lingkungan juga menjadi landasan penting dalam formulasi pengendalian kapasitas wisatawan. Prinsip ini mengamanatkan bahwa generasi saat ini memiliki kewajiban hukum untuk menjaga sumber daya alam agar dapat dimanfaatkan oleh generasi mendatang (Sudibya et al., 2024). Dalam konteks pariwisata, pembatasan jumlah wisatawan merupakan bentuk implementasi konkret dari prinsip keadilan intergenerasi, karena bertujuan memastikan keberlanjutan destinasi wisata untuk jangka panjang.

Sehingga, urgensi formulasi hukum pengendalian kapasitas wisatawan juga dapat dilihat dari perspektif ekonomi. Meskipun pembatasan jumlah wisatawan seringkali dipandang sebagai hambatan bagi pertumbuhan ekonomi jangka pendek,

namun dari sudut pandang hukum konservasi, ini justru merupakan investasi jangka panjang. Keberlanjutan destinasi wisata akan menjamin aliran ekonomi yang stabil di masa depan, dibandingkan dengan eksploitasi berlebihan yang memberikan keuntungan jangka pendek namun berpotensi menghancurkan nilai ekonomi destinasi dalam jangka panjang.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali sebagai landasan hukum lokal dalam pengendalian kapasitas wisatawan melalui pengaturan zonasi kawasan pariwisata. Dengan kewenangan penataan ruang ini, Pemerintah Provinsi Bali dapat menetapkan kawasan-kawasan yang dibuka untuk kegiatan pariwisata beserta batasan kapasitasnya, serta kawasan-kawasan yang dilindungi dari aktivitas pariwisata massal. Berdasarkan kerangka hukum yang ada, Pemerintah Provinsi Bali memiliki instrumen legal yang memadai untuk merumuskan Peraturan Daerah khusus tentang Pengendalian Kapasitas Wisatawan. Peraturan ini dapat mengintegrasikan prinsip-prinsip hukum konservasi seperti *precautionary principle*, *environmental carrying capacity*, dan *intergenerational equity* yang telah dibahas sebelumnya, sambil tetap mempertimbangkan karakteristik sosial-budaya dan kepentingan ekonomi masyarakat Bali (Wahanisa & Adiyatma, 2021).

Dengan demikian, otonomi daerah bukan hanya memberikan kewenangan tetapi juga tanggung jawab bagi Pemerintah Provinsi Bali untuk mengambil langkah proaktif dalam menjaga keberlanjutan pariwisata melalui formulasi kebijakan pengendalian kapasitas wisatawan yang komprehensif dan berbasis pada prinsip-prinsip hukum konservasi. Upaya ini menjadi semakin mendesak mengingat tekanan yang terus meningkat terhadap ekosistem Bali akibat pertumbuhan pariwisata yang tidak terkendali.

### **Reformulasi Kebijakan Berkelanjutan Serta Retribusi Wisata untuk Penguatan Konservasi Budaya Bali**

#### **Standar Pengelolaan Pariwisata Berkelanjutan Berbasis Daya Dukung Lingkungan**

Menurut Hadiwijoyo, pariwisata berkelanjutan adalah pariwisata yang pembangunannya disesuaikan dengan kebutuhan wisatawan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan, mampu memberi kesempatan bekerja untuk generasi muda sehingga dapat dikembangkan berdasarkan tatanan sosial yang telah ada sebelumnya (Kurniyawan et al., 2024). Adapun Menurut UNWTO (*United Nations World Tourism Organization*) dalam dokumen Rencana Strategis Pariwisata Berkelanjutan dan Green Jobs untuk Indonesia (Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia) pariwisata berkelanjutan adalah pariwisata yang memperhitungkan secara penuh dampak lingkungan, sosial, dan ekonomi sehingga dapat memenuhi kebutuhan pengunjung, industri (pariwisata), lingkungan dan komunitas tuan rumah. Adapun pada dokumen Rencana Strategis Pariwisata Berkelanjutan dan Green Jobs untuk Indonesia diberikan indikator pariwisata berkelanjutan dari aspek lingkungan diantaranya dalam pembatasan dampak aktivitas pariwisata antara lain (Dwi Kartika, 2024):

- a. Pengolahan limbah cair: air kotor, perluasan sistem, efektivitas, pengurangan kontaminasi.
- b. Pengelolaan sampah padat: sampah, pengurangan, daur ulang, penggunaan ulang, deposit, pengumpulan, dan bahan berbahaya.
- c. Polusi udara: kualitas, kesehatan, pencemaran dari pariwisata, dan persepsi wisatawan.

d. Pengendalian tingkat kebisingan: pengukuran, persepsi.  
Tidak hanya itu, terdapat juga indikator dalam Pengendalian aktivitas wisatawan antara lain (Dwi Kartika, 2024):

a. Pengendalian terhadap intensitas penggunaan: tekanan di tapak dan sistem, jumlah wisatawan, serta kesesakan.

b. Pengelolaan kegiatan: olahraga, pameran, pengendalian kesesakan/kerumunan

Standar-standar ini harus dijadikan dasar dalam menentukan kapasitas maksimal wisatawan yang dapat diterima di setiap destinasi. Dengan melakukan kajian daya dukung lingkungan yang mencakup keempat aspek tersebut, pemerintah Bali dapat menetapkan batasan jumlah kunjungan yang ilmiah dan terukur, serta menerapkan sistem reservasi elektronik yang mencegah jumlah pengunjung melebihi ambang batas yang telah ditetapkan. Pendekatan ini memastikan pembatasan wisatawan tidak dilakukan secara arbitrer, melainkan berbasis pada perhitungan kapasitas ekosistem untuk menyerap dampak aktivitas pariwisata.

Reformulasi kebijakan berkelanjutan dalam konteks pariwisata Bali ini memerlukan penetapan standar yang terukur dan ilmiah sebagai landasan pengambilan keputusan. Dalam rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Penerapan Standar Pariwisata Berkelanjutan Konservasi Ekosistem dan Budaya, aspek daya dukung lingkungan (*environmental carrying capacity*) harus menjadi parameter utama yang menentukan batas maksimal aktivitas pariwisata di setiap kawasan (Ketut et al., 2023). Standar ini perlu dirumuskan berdasarkan kajian komprehensif terhadap kondisi ekosistem Bali yang mencakup ketersediaan air bersih, kemampuan pengelolaan limbah, daya tampung lalu lintas, serta kapasitas penyerapan karbon di setiap destinasi wisata. Berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pemanfaatan sumber daya alam harus dilakukan dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Prinsip ini dapat menjadi dasar bagi Perda yang akan disusun untuk menetapkan kuota kunjungan wisatawan yang disesuaikan dengan kemampuan ekosistem di setiap kawasan. Misalnya, kawasan pegunungan dengan ekosistem yang sensitif seperti Kintamani dapat ditetapkan dengan kuota yang lebih rendah dibandingkan kawasan yang lebih tahan terhadap aktivitas manusia.

Standar pengelolaan pariwisata berkelanjutan juga harus mencakup kriteria pengembangan infrastruktur pariwisata yang ramah lingkungan (Candranegara et al., 2021). Perda yang disusun dapat mengadopsi prinsip-prinsip arsitektur hijau dan sirkular yang sejalan dengan konsep Tri Hita Karana, filosofi lokal Bali tentang keharmonisan hubungan manusia dengan Tuhan, sesama, dan lingkungan. Untuk memastikan kepatuhan terhadap standar yang ditetapkan, Perda dapat memuat ketentuan tentang sistem sertifikasi dan audit pariwisata berkelanjutan. Berdasarkan Rencana Strategis Pariwisata Berkelanjutan dan Green Jobs untuk Indonesia (Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia) pariwisata didorong menjadi pariwisata berkelanjutan untuk menjadikan pariwisata yang ramah lingkungan dan merupakan langkah yang penting dalam memberikan sumbangan terhadap pembangunan yang inklusif sehingga pariwisata dapat dimanfaatkan dalam jangka waktu panjang. Sehingga aspek lingkungan dalam pariwisata berkelanjutan sangat diutamakan dan menjadi pilar penting dari pariwisata berkelanjutan (Dwi Kartika, 2024).

### **Sistem Retribusi Wisata Adaptif untuk Pembiayaan Konservasi Budaya**

Penguatan konservasi budaya Bali memerlukan pendanaan yang berkelanjutan dan memadai. Rancangan Perda tentang Penerapan Standar Pariwisata Berkelanjutan

Konservasi Ekosistem dan Budaya perlu memuat ketentuan mengenai sistem retribusi wisata adaptif yang secara khusus dialokasikan untuk pembiayaan program-program pelestarian budaya. Berdasarkan Pasal 110 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pemerintah daerah dapat mengenakan retribusi jasa usaha berupa tempat rekreasi dan olahraga, yang memberikan landasan hukum bagi penerapan retribusi wisata di Bali. Sistem retribusi yang dirancang sebaiknya bersifat adaptif, dengan tarif yang disesuaikan berdasarkan beberapa faktor seperti musim kunjungan (peak season atau low season), kategori destinasi (berdasarkan kerentanan ekosistem dan nilai budaya), serta jenis wisatawan (mancanegara atau domestik). Pendekatan yang lebih canggih dapat menerapkan sistem dynamic pricing yang mengikuti fluktuasi jumlah kunjungan secara real-time, sehingga retribusi akan meningkat secara otomatis ketika jumlah wisatawan mendekati batas maksimal daya dukung dan sebaliknya akan menurun saat kunjungan sepi.

Hal ini sejalan juga dengan revisi kebijakan perpajakan daerah melalui Perda Nomor 5 Tahun 2023, khususnya terkait pajak hiburan yang menjadi salah satu komponen penting dalam ekosistem pariwisata. Perda tersebut mengatur kenaikan tarif pajak untuk berbagai jenis usaha hiburan, termasuk karaoke, spa, klub malam, dan pusat kebugaran yang banyak diminati wisatawan. Kenaikan ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerah seiring dengan pemulihan sektor pariwisata. Perda berikutnya yang disusun perlu mengatur secara jelas mekanisme pengelolaan dan alokasi dana retribusi wisata (Alya Alifia Vendra, 2023). Setidaknya 60% dari dana retribusi harus dialokasikan secara langsung untuk program-program konservasi budaya seperti pemeliharaan pura, pelatihan seni tradisional, dan pemberdayaan sanggar-sanggar budaya. Implementasi ketentuan ini sejalan dengan Pasal 23 huruf d UU No. 10 Tahun 2009 yang mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk “mengawasi dan mengendalikan kegiatan kepariwisataan dalam rangka mencegah dan menanggulangi berbagai dampak negatif bagi masyarakat luas.” Aspek penting lainnya adalah transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana retribusi. Perda dapat mengatur kewajiban pemerintah daerah untuk mempublikasikan laporan penggunaan dana retribusi wisata secara berkala dan dapat diakses oleh publik. Ketentuan ini memperkuat implementasi peran masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Riadhussyah, 2020).

Inovasi dalam sistem retribusi juga dapat diwujudkan melalui penerapan teknologi digital seperti aplikasi mobile untuk pembelian tiket masuk destinasi wisata secara online, yang terintegrasi dengan sistem kuota berdasarkan daya dukung lingkungan. Pendekatan ini tidak hanya memudahkan pengelolaan kunjungan wisatawan tetapi juga meningkatkan transparansi dalam pengumpulan dan pendistribusian dana retribusi untuk konservasi budaya Bali.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan Dan Saran**

Berdasarkan hasil penelitian maka menunjukkan bahwa pertumbuhan pesat pariwisata Bali yang mencapai lebih dari satu juta wisatawan per bulan pada 2024 telah menciptakan tekanan signifikan pada daya dukung lingkungan dan kelestarian budaya lokal. Masalah ini diperparah oleh kekosongan regulasi nasional yang secara spesifik membatasi kapasitas wisatawan, serta lemahnya implementasi peraturan daerah yang ada. Berdasarkan perspektif hukum konservasi dan prinsip otonomi daerah, Pemerintah Provinsi Bali memiliki landasan hukum yang kuat untuk

merumuskan kebijakan pengelolaan kapasitas wisatawan melalui UU No.10/2009 tentang Kepariwisata, UU No.32/2009 tentang Perlindungan Lingkungan Hidup, dan UU No.23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Reformasi kebijakan yang diusulkan mencakup perumusan Peraturan Daerah tentang Penerapan Standar Pariwisata Berkelanjutan Konservasi Ekosistem dan Budaya yang mengintegrasikan kajian daya dukung lingkungan sebagai dasar penetapan kuota wisatawan. Penelitian ini merekomendasikan implementasi sistem pembatasan kuota harian wisatawan berbasis digital yang didukung kajian ilmiah tentang kapasitas ekosistem di setiap destinasi. Sistem retribusi wisata adaptif dengan prinsip earmarking perlu dikembangkan, di mana minimal 60% dana dialokasikan langsung untuk program konservasi budaya dan lingkungan. Untuk memperkuat efektivitas kebijakan, perlu dikembangkan mekanisme partisipasi masyarakat lokal, khususnya desa adat, dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Program percontohan di beberapa desa wisata terpilih dapat menjadi model pengembangan pariwisata berkelanjutan yang berbasis komunitas. Implementasi reformasi kebijakan ini diharapkan dapat menjembatani kepentingan ekonomi pariwisata dengan upaya pelestarian ekosistem dan budaya Bali, sehingga mewujudkan pariwisata berkelanjutan sesuai filosofi Tri Hita Karana yang menekankan keharmonisan hubungan antara manusia dengan Tuhan, sesama manusia, dan lingkungan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Adnyani, N. K. S. (2021). Perlindungan Hukum Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengelolaan Pariwisata Berbasis Kearifan Lokal. *Media Komunikasi FPIPS*, 20(2), 70. <https://doi.org/10.23887/mkfis.v20i2.33738>

Agung, A., Duwira, G., Santosa, H., Ayu, L., & Saraswati, N. (2020). Pariwisata Kerta Masa: Gagasan Alternatif Kebijakan Pembangunan Pariwisata Bali. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 9(4). <https://doi.org/10.24843/JMHU.2020.v09.i04>

Alya Alifia Vendra, C. (2023). Peran Pemerintah Daerah Dalam Mengelola Pendapatan Asli Daerah Dari Sektor Pariwisata Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Pajak Daerah. 6(1). <https://doi.org/10.31933/unesrev>

Amiruddin, A. Zainal. (2006). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada.

Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. (2021). *Perkembangan Pariwisata Provinsi Bali Januari 2021*. <https://Bali.Bps.Go.Id/Id/Pressrelease/2021/03/01/717547/Perkembangan-Pariwisata-Provinsi-Bali-Januari-2021.Html>.

Candranegara, I. M. W., Wayan Mirta, I., & Febriana Putra, K. A. (2021). Implementasi Program "We Love Bali" Berbasis CHSE (Clean, Health, Safety, Environment) dalam Pemulihan Pariwisata Bali. *Journal of Contemporary Public Administration (JCPA)*, 1(1).

Diana, P., Suwena, K., Made, N., & Wijaya, S. (2017). Peran Dan Pengembangan Industri Kreatif Dalam Mendukung Pariwisata Di Desa Mas Dan Desa Peliatan, Ubud. *Jurnal Analisis Pariwisata*, 17(2).

Dinas Pariwisata Bali. (2018). *Bali Hari Ini: Permasalahan Kepariwisata dan Solusinya*.

Dwi Kartika, S. (2024). Parekrif Hijau: Strategi Untuk Pariwisata Berkelanjutan Di Indonesia. *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis*, 14(4).

FEM IPB. (2023). *Era Baru Pariwisata Bali Pascapandemi Covid-19*. <https://Fem.Ipb.Ac.Id/Era-Baru-Pariwisata-Bali-Pascapandemi-Covid-19/>.

Kememparekraf. (2024). *Data Statistik Wisatawan Mancanegara Kememparekraf / Baparekraf Republik Indonesia*. <https://Kememparekraf.Go.Id/Statistik-Wisatawan-Mancanegara>.

Ketut, I. B., Antara, S., Agus, N., & Mandala, T. (2023). Analisis Penerapan Konsep Quality Tourism di Bali dari Sudut Pandang Sinergitas Pentahelix Pariwisata. *JURNAL MANAJEMEN PERHOTELAN DAN PARIWISATA*, 6(2), 763–767.

Ketut Mei Ardika, & Putu Agustana. (2021). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pariwisata di Desa Umeanyar Kecamatan Seririt Kabupaten Buleleng. *Locus Majalah Ilmiah FISIP*, 13(1).

I Putu Andika Sanjaya, Luh Putu Suryani, & Anak Agung Sagung Laksmi Dewi. (2022). *Perlindungan Hukum Wisatawan Yang Berkunjung Ke Tempat Wisata Berisiko Tinggi Di Bali*. 3(2), 371–376. <https://doi.org/10.22225/jkh.3.2.4839.371-376>

Kurniyawan, M. F., Putra, R., Gunawan, I., & Info, A. (2024). Sustainability Compass Analysis of Dul Ecotourism Corporate Social Responsibility Program in Dul Village, Pangkalan Baru District, Central Bangka Regency. *Indonesia Social Responsibility Award*, 2(1). <https://doi.org/10.55381/isra.v2i1.283>

Medhawi Tenaya, L. M. K., & Salma, A. N. (2023). Strategi City Branding Bali “The Island Of Gods” Dalam Meningkatkan Jumlah Kunjungan Wisatawan Pasca Pandemi Covid-19. *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research*, 3(2), 13697–13709.

Mulyawan, R. (2015). *Sistem Pemerintahan Daerah*. Unpad Press.

Peter Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian Hukum* (Edisi Revi). Prenada Media Group.

Riadhussyah, M. (2020). Pengembangan Sumber Daya Manusia di Bidang Wisata Halal dalam Menghadapi Revolusi Industri 4.0. *Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur)*, 8(1), 1–13. <https://doi.org/10.33701/jmsda.v8i1.1164>

Subardini. (2017). Analisis Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Jawa Timur. In *Analisis Kontribusi Sektor Pariwisata-Subardini JIABI* (Vol. 1, Issue 2).

Sudarwati, Y. (2015). OPTIMALISASI KEBIJAKAN BEBAS VISA KUNJUNGAN SINGKAT. *Pusat Pengkajian, Pengolahan Data Dan Informasi (P3DI)*. [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)

Sudibya, D. G., Kadek Dwi Gita Cahyani, & Ni Luh Anggani Nata Purnami. (2024). Perlindungan Hukum Terhadap Pura Sebagai Kawasan Suci dari Komersialisasi Budaya Berdasarkan Peraturan Gubernur Propinsi Bali Nomor 25 Tahun 2020. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 5(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.22225/juinhum.5.2.2024.1162-1170>

Tempo.co. (2018). *Lipi Ungkap Kondisi Terumbu Karang, Sangat Baik Hanya 6,56 Persen*. <https://Www.Tempo.Co/Sains/Lipi-Ungkap-Kondisi-Terumbu-Karang-Sangat-Baik-Hanya-6-56-Persen-793555>.

Wahanisa, R., & Adiyatma, S. E. (2021). *THE CONCEPTION OF PRINCIPLE OF SUSTAINABILITY IN ENVIRONMENTAL PROTECTION AND MANAGEMENT VALUE OF PANCASILA*. <https://doi.org/10.24970/bhl.v6i1.145>