

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH PROVINSI BALI DALAM MORATORIUM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR AKOMODASI PARIWISATA HOTEL DI KABUPATEN BADUNG**

Imma Triana Mastuty, Piers Andreas Noak, Ni Wayan Supriliyani  
Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Udayana  
E-mail: [immatrianaa@gmail.com](mailto:immatrianaa@gmail.com), [piers\\_noak@yahoo.com](mailto:piers_noak@yahoo.com), [prily\\_baligirl@yahoo.com](mailto:prily_baligirl@yahoo.com)

## **ABSTRACT**

*The rapid tourism development in Badung Regency as international destination requires the development of tourism accommodation that continuous to grow. The provision of hotel accommodation facilities to support tourism activities is a priority to support of tourism development in the Badung Regency. The massive growth of hotel accommodation in Badung Regency is causing uncontrolled development of hotel accommodation and many hotel become overcapacities. So, the Bali provincial government issued a policy for temporary suspension of investment in the field of hotel accommodation services. Based on this problem, the aim of this research is to determine the affectiveness of moratorium hotel construction that has been implemented by Bali Government Province. The aim of moratorium policy is expected to result an order in development of tourism accommodation.*

*This research is using descriptive-qualitative method. The data of this research is conduting by field observation to see real phenomenon and by in-depth interviews to know about moratorium policy in Badung Regency*

*The conclusion of this research is the factors that lead to the ineffectiveness of the moratorium hotel policy in Badung Regency is caused by communication, resources, dispotition and bureaucratic structures that are not running optimally*

*Keyword : implementation, sustainable development*

## **1. PENDAHULUAN**

Dengan pesatnya perkembangan pariwisata di Bali, menuntut pula perkembangan sarana akomodasi yang terus berkembang. Penyediaan fasilitas-fasilitas tersebut merupakan sebuah tujuan untuk mendukung pariwisata dan para wisatawan yang datang. Penyediaan sarana akomodasi pariwisata (hotel) merupakan prioritas untuk menyokong pembangunan pariwisata di Bali. Menurut data BPS Bali tahun 2013, pertumbuhan akomodasi pariwisata yaitu hotel mengalami peningkatan pertumbuhan yang sangat pesat, pertumbuhan jumlah hotel pada tahun 2013 sebanyak 227 yang tersebar di

seluruh Kabupaten dan Kota di Bali. Hotel-hotel tersebut meliputi kelas hotel bintang, hotel melati, pondok wisata, dan kondonium. Dari data tersebut konsentrasi lokasi pertumbuhan hotel berada di wilayah Bali selatan yaitu di Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar dan Kota Denpasar.

Hal ini dapat ditambah dengan jumlah kunjungan wisatawan ke Bali pada bulan mei 2014 mencapai 286.033 orang, presentase jumlah wisatawan yang berkunjung tersebut naik sebesar 15,35 persen dibandingkan dengan bulan yang sama tahun sebelumnya dan naik sebesar 2,12 persen dibandingkan

bulan april 2014 (BPS Bali, 2014). Dengan peluang dari sektor pariwisata yang dimiliki dan presentase jumlah wisman yang datang ke Bali, memberikan peluang dalam meningkatkan taraf perekonomian bagi masyarakat lokal, memberikan pemasukan bagi daerah, memperluas lapangan kerja, dan memperkenalkan keindahan alam dan budaya yang dimiliki Bali ke mata dunia.

Menyadari besarnya potensi dari sektor pariwisata bagi perekonomian di suatu negara, khususnya Indonesia yang memiliki potensi alam dan budaya yang luar biasa. Pemerintah Pusat pun memiliki perhatian khusus kepada Bali sebagai daerah yang memiliki potensi pariwisata yang sangat besar dan menyumbangkan banyak devisa ke negara. Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah mengeluarkan beberapa kebijakan untuk menyokong pembangunan pariwisata di Bali dan menjadikan Bali sebagai daerah pariwisata berskala Internasional.

Dari sarana akomodasi yang tumbuh dengan pesat di kawasan Kabupaten Badung, memberikan hal positif terhadap perekonomian kabupaten Badung. Banyaknya PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang diperoleh dari Pajak Hotel dan Pajak Restoran (PHR) yang memberikan kontribusi besar terhadap peningkatan PAD Kabupaten Badung. Hal ini dikarenakan banyaknya hotel dan restoran yang berada di kawasan pariwisata di Kabupaten Badung. Menurut data Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Badung, dari tahun 2010 hingga tahun 2014 PAD Kabupaten terus mengalami peningkatan yang signifikan. Pajak Hotel dan Restoran (PHR) yang diperoleh Kabupaten Badung pada tahun 2014 sebesar 1,3 triliun rupiah.

Dengan adanya kejenuhan pembangunan akomodasi infrastruktur pariwisata di wilayah Bali Selatan. Maka dirasa perlu adanya kebijakan moratorium dalam pembangunan pariwisata yaitu pemberhentian sementara akomodasi infrastruktur pariwisata dan pemerintah mengevaluasi pembangunan tersebut dalam rentan waktu yang ditentukan. Kebijakan Moratorium ini diterapkan di wilayah Kota Denpasar, Kabupaten Gianyar dan menjadi perhatian utama di Kabupaten Badung. Karena di wilayah Bali selatan ini mengalami pertumbuhan akomodasi pariwisata yang pesat dan tidak terkendali sehingga mengalami "*overcapacity*".

Kebijakan moratorium pembangunan akomodasi infrastruktur ini juga dengan harapan agar pembangunan hotel dan sarana akomodasi pariwisata lainnya dapat menyebar secara merata sehingga tidak terjadinya penumpukan di kawasan Bali Selatan saja. Namun, rencana tersebut tidak didukung dengan pembangunan dan penyediaan sarana infrastruktur yang layak dan memadai pada daerah-daerah yang juga memiliki potensi kunjungan wisata di Bali yaitu kawasan Bali Utara dan Bali Barat. Sehingga rencana untuk adanya pemerataan pembangunan sarana akomodasi pariwisata dan mengalihkan investor untuk berinvestasi di daerah-daerah tersebut sangat sulit. Karena kondisi infrastruktur yang tidak menunjang untuk menjadikan daerah tersebut destinasi pariwisata yang populer dan menguntungkan.

Bila pemerataan pembangunan akomodasi pariwisata dan investasi di daerah tersebut terlaksana, akan membawa hal positif terhadap perekonomian masyarakat lokal dan pemasukan bagi PAD daerah tersebut.

Karena tujuan dari pemerataan pembangunan akomodasi pariwisata ini bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat lokal, menghidupkan kembali usaha-usaha kecil masyarakat dan membuka lapangan kerja baru bagi masyarakat setempat. Sehingga pembagian wisatawan yang berkunjung di seluruh kabupaten dan kota di Bali dapat terbagi secara rata dan tidak ada ketimpangan pembangunan yang terjadi seperti saat ini dan penyebaran distribusi manfaat pariwisata pada wilayah di Bali Selatan dapat juga dirasakan. Karena pembangunan fasilitas yang berlebih di kawasan Bali Selatan pun menyebabkan dampak kerugian secara sosial dan ekologis karena dalam pembangunannya tidak memperhatikan daya dukung lingkungan.

Kebijakan moratorium akomodasi pariwisata yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Bali ini mengacu pada Surat Edaran (SE) Gubernur Bali No.570/1665/BPM tanggal 27 Desember 2010 tentang penghentian sementara pembangunan akomodasi pariwisata dan penanaman modal untuk bidang jasa akomodasi. Kebijakan moratorium ini berlaku sejak 5 Januari 2011. Surat Edaran tersebut dilayangkan dan agar segera ditindak lanjuti oleh Kota Denpasar, Kabupaten Gianyar dan Kabupaten Badung. Karena pada ketiga wilayah tersebut mengalami kejenuhan pembangunan infrastruktur akomodasi pariwisata dan pertumbuhan pembangunan infrastruktur akomodasi yang tidak terkendali. Maka dari itu Pemerintah Daerah Provinsi Bali perlu mengeluarkan kebijakan moratorium

## **B. PEMBANGUNAN PARIWISATA BERKELANJUTAN**

ini agar dapat mengevaluasi pembangunan infrastruktur akomodasi pariwisata yang telah terjadi selama ini.

Dengan surat edaran yang dikeluarkan oleh Gubernur tentang moratorium akomodasi tersebut, Kabupaten Badung menindaklanjuti kebijakan tersebut dengan menerbitkan Peraturan Bupati (Perbup) Nomor 36 tahun 2014 tentang Standar minimal luas lahan dan luas kamar serta fasilitas penunjang hotel dan kondotel.

## **2. KAJIAN PUSTAKA**

### **A. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**

Implementasi kebijakan publik merupakan hal yang paling krusial dalam sebuah tahapan proses kebijakan publik (*public policy*), karena bagaimana baiknya suatu kebijakan dirancang atau dirumuskan, jika tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan sangat baik dalam implementasinya, maka tujuan dari dibuatnya sebuah kebijakan tersebut tidak akan dapat diwujudkan.

Dalam studi kebijakan publik terdapat banyak model implementasi kebijakan publik. Salah satu model implementasi kebijakan publik adalah model implementasi Edward III dalam Widodo (2009:96). Menurut Edward III, ada empat faktor atau variabel yang mempengaruhi suatu keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel dan faktor itu adalah komunikasi (*communications*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Pembangunan pariwisata berkelanjutan, berawal dari konsep pembangunan berkelanjutan

(Sustainable Development), Schouten (1992:35) menyatakan :

*“The central concept behind sustainable development is that the future generations should have access to the same variety in nature and natural resources as we have at present. Sustainable development is an attempt to stop the ongoing destruction of our environment. Development should be aimed at the continuity of the accessibility of the resources. Diversity in nature can only survive by controlled and selective utilisation of the available”.*

Menurut Schouten (1992:35), bahwa ada tiga elemen kunci yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam pengembangan kepariwisataan, adalah berikut :

1. *Quality of the experience (Customers)*
2. *Quality of the resources (Culture and Natural Environment)*
3. *Quality of life (for local people)*

Ketiga elemen tersebut merupakan syarat minimal pariwisata yang berkualitas, dalam artian sedapat mungkin terjadi keseimbangan, keserasian dan keharmonisan. Hubungan elemen-elemen tersebut mencerminkan apa yang menjadi suatu dasar atau falsafah sebuah pembangunan yang berkelanjutan. Dengan pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan, diharapkan adanya hubungan di antara masyarakat lokal, wisatawan dan sumber daya

lingkungan/budaya dapat berjalan secara paralel dan selaras.

Pariwisata yang mensejahterakan masyarakat, yang menempatkan masyarakat sebagai subyek pembangunan merupakan pengembangan kepariwisataan yang relevan untuk diprioritaskan saat ini, sehingga masyarakat tidak saja belajar keterampilan untuk pengelolaan berbagai usaha pariwisata, tetapi juga lebih memahami tentang lingkungan, dengan demikian pembangunan pariwisata yang dilakukan tidak hanya memberikan keuntungan dan kemajuan bagi kepariwisataan itu saja, tetapi lebih jauh masyarakat juga akan lebih memahami dan menyadari tentang lingkungan dan beragam budaya manusia yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Dengan demikian pembangunan pariwisata yang dilakukan tidak hanya akan memberikan keuntungan dan kemajuan bagi kepariwisataan saja, tetapi juga untuk mencapai berbagai tujuan hidup lainnya. (Ardika, 2001:30)

### 3. METODELOGI PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah data kualitatif. Menurut Bungin (2007:6) penelitian kualitatif yakni berbagai tahapan berfikir kritis-ilmiah, yang mana seorang peneliti memulai berpikir secara induktif, yaitu menangkap berbagai fakta atau fenomena-fenomena sosial, melalui pengamatan, kemudian menganalisisnya dan kemudian berupaya melakukan teorisasi berdasarkan apa yang diamati itu.

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Badung karena

kawasan ini merupakan daerah pariwisata yang mengalami pembangunan infrastruktur akomodasi pariwisata hotel yang sangat padat dan terjadi kejenuhan pembangunan, selain itu lokasi penelitian ini merupakan tujuan investasi oleh para investor.

#### **4. PEMBAHASAN PENELITIAN**

##### **A. Implementasi Kebijakan Moratorium Pembangunan Akomodasi Hotel di Kabupaten Badung**

Dalam studi kebijakan publik terdapat banyak model implementasi kebijakan publik. Salah satu model implementasi kebijakan publik adalah model implementasi Edward III dalam Widodo (2009:96). Menurut Edward III, ada empat faktor atau variabel yang mempengaruhi suatu keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel dan faktor itu adalah komunikasi (*communications*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

##### **a. Komunikasi**

Komunikasi merupakan hal terpenting dalam sebuah penyampaian informasi. Komunikasi kebijakan adalah proses dimana penyampaian informasi dari pembuat kebijakan (policy maker) kepada pelaksana kebijakan. Komunikasi perlu dilakukan agar informasi kebijakan dapat dipahami oleh pelaksana kebijakan/pelaku kebijakan, sehingga pelaksana/pelaku kebijakan mampu memahami tujuan, arah, kelompok sasaran, dan substansi dari suatu kebijakan. Dalam implementasi kebijakan dibutuhkan persiapan

untuk melaksanakan kebijakan, hal ini dilakukan agar tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut dapat berjalan dan tercapai untuk kepentingan masyarakat sesuai dengan harapan.

Dalam konteks ini, komunikasi yang terjalin antara Pemerintah Provinsi Bali yaitu gubernur dan Kepala Daerah Kabupaten Badung tidak berjalan dengan baik karena terhambat oleh kewenangan Gubernur dan Bupati dalam pengambilan kebijakan. Dimana wewenang seorang gubernur lebih lemah dibandingkan kewenangan yang dimiliki oleh bupati. Mengakibatkan tidak adanya keseragaman dalam pemahaman substansi dari kebijakan moratorium pembangunan akomodasi tersebut.

Komunikasi yang tidak terbangun dengan baik, memunculkan persepsi baru antar kedua belah pihak. Gubernur menginginkan adanya moratorium pembangunan akomodasi hotel dilaksanakan untuk menekan jumlah pertumbuhan hotel agar dapat dievaluasi sementara waktu pertumbuhannya. Gubernur juga bertujuan untuk pemerataan pembangunan akomodasi pariwisata hotel ke daerah lainnya, mengingat pertumbuhan akomodasi hotel yang berlebihan akan melahirkan permasalahan-permasalahan baru kedepannya. Namun, bupati Kabupaten Badung mengeluarkan perbup untuk pengendalian pembangunan akomodasi hotel.

Pemerintah Kabupaten Badung berpendapat bahwa wilayah badung masih memiliki peluang untuk pembangunan akomodasi hotel. Kedua kepentingan tersebut

tidak dikomunikasikan dengan baik. Sehingga tidak menghasilkan suatu solusi terhadap permasalahan pariwisata saat ini. Pada akhirnya arah, tujuan dan sasaran dari kebijakan moratorium pembangunan akomodasi hotel yang dikeluarkan gubernur tidak tercapai. Jika ada kemauan untuk kerja sama dan komunikasi yang terbangun dan terjalin dengan kedua pihak, maka arah dan tujuan kebijakan tersebut akan menemukan titik temu yang solutif tanpa mengusik kepentingan kepala daerah.

Jadi, dalam permasalahan ini, sebagai pembuat kebijakan yaitu gubernur dan bupati Kabupaten Badung selaku pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran yaitu PHRI dan masyarakat lokal, tidak memiliki regulasi komunikasi yang konektif. Antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran berjalan sendiri-sendiri tanpa adanya koordinasi. Implikasi yang terjadi dari regulasi ini yaitu berdampak langsung kepada kelompok sasaran yang tidak mendapatkan solusi dari permasalahan yang terjadi. Pada dasarnya sebuah kebijakan itu dibuat untuk memecahkan suatu permasalahan yang sedang terjadi.

Keselarasan untuk membangun komunikasi yang baik antara pemerintah, masyarakat dan pelaku usaha tercermin dalam partisipasi masyarakat dalam fungsi pengawasan dan pemerintah desa dalam menjalankan fungsi pengawasan yang berkoordinasi dengan Dinas Pariwisata dalam pengendalian pembangunan villa illegal tanpa ijin. Komunikasi dan kerjasama tersebut mampu menekan jumlah villa illegal, yang berdampak

dengan berjalannya target Dinas Pariwisata dalam penertiban villa-villa illegal. Selain itu tingkat kesadaran pemilik villa illegal untuk membuat ijin usaha juga meningkat.

## **b. Sumber Daya**

Dalam implementasi suatu kebijakan, sumber daya memiliki peranan paling penting. Sumber daya dalam implementasi suatu kebijakan yaitu, sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya informasi dan kewenangan. Sumber daya manusia merupakan penggerak roda organisasi pemerintahan. Sumber daya manusia juga memiliki andil dalam keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Efektivitas dalam pelaksanaan kebijakan berpengaruh kepada kuantitas (jumlah) dan kualitas (keahlian) dari sumber daya manusianya.

Namun dalam pelaksanaan kebijakan tidak hanya mengandalkan jumlah aparatur yang banyak, yang terpenting adalah keterampilan yang dimiliki untuk melaksanakan tanggung jawab dan fungsinya. Dengan begitu, sumber daya manusia sebagai pelaku kebijakan harus mencari tahu berbagai macam informasi untuk menambah wawasan mereka. Informasi juga dibutuhkan agar mereka tahu apa substansi dari kebijakan tersebut. Permasalahan yang muncul ketika sumber daya manusia tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai substansi dari suatu kebijakan, pemahaman yang kurang ini menyebabkan kebijakan tidak berjalan secara efektif.

Terbatasnya jumlah dan rendahnya kapasitas yang dimiliki aparatur pemerintah daerah, dapat

diukur dari terbatasnya pendapatan aparat pemerintah daerah, pendistribusian yang tidak proporsional, penempatan yang tidak sesuai dengan kemampuan dan profesionalisme kerja yang dimiliki. Proses perekrutan dan pola karir aparat pemerintah juga menjadi penyebab kualitas sumber daya aparat pemerintah daerah. Permasalahan dasar seperti ini yang menyebabkan kinerja pelayanan jadi lambat, sehingga tidak ada kepastian waktu, sehingga kinerjanya kurang responsive terhadap permasalahan yang sedang berkembang.

Keberhasilan suatu kebijakan juga dipengaruhi oleh kepatuhan sumber daya manusia sebagai pelaku kebijakan terhadap aturan yang berlaku. Sehingga kewenangan yang dimiliki dapat berjalan dengan baik dan efektif. Kapasitas dan kualitas yang dimiliki aparat pemerintahan yang kurang baik, akan berimplikasi kepada terhambatnya pelaksanaan kebijakan.

### **c. Disposisi**

Dalam implementasi kebijakan komunikasi dan sumber daya merupakan factor pendukung dalam realisasi suatu kebijakan. Namun pelaku kebijakan juga harus memiliki disposisi. Disposisi merupakan kemauan, keinginan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan suatu kebijakan untuk kepentingan bersama. Cenderung kemauan atau keinginan ini timbul ketika para pelaku kebijakan merasa kebijakan ini menguntungkan kelompoknya dan dirinya sendiri. Maka dari itu, pemahaman pelaksana kebijakan sangat diperlukan agar pelaksana kebijakan benar-benar memahami

substansi dan tujuan kebijakan tersebut.

Pada konteks permasalahan ini, dalam implementasi kebijakan moratorium akomodasi hotel yang dikeluarkan oleh gubernur. Bupati tidak memiliki disposisi atau kemauan untuk menjalankan kebijakan tersebut. Hal ini dikarenakan bupati Badung dihadapkan oleh kepentingannya dalam meningkatkan pendapatan daerahnya melalui pajak hotel dan restoran yang berada di kawasan Kabupaten Badung. Respon dari bupati badung terhadap kebijakan moratorium pembangunan akomodasi adalah menolak untuk pemeberhentian pembangunan secara total. Sehingga bupati Badung mengeluarkan perbup Nomor 36 tahun 2014 tentang standar luas lahan dan luas kamar serta fasilitas penunjang hotel dan kondotel. Dari perbup tersebut Kabupaten Badung tidak menghentikan pembangunan akomodasi hotel secara total, tapi melakukan pengendalian pembangunan. Sedangkan gubernur Bali dihadapkan oleh kepentingannya dalam mengatur dan menata ulang pemabangunan akomodasi hotel yang sudah dianggap mengalami overcapacity dan untuk keberlangsungan pariwisata di Bali.

Kebijakan Perintah Provinsi Bali dalam moratorium pembangunan akomodasi pariwisata merupakan sebuah kebijakan yang dibuat didasarkan kepentingan masyarakat Bali sekaligus pelaku usaha di bidang jasa akomodasi. Mengingat daya tampung yang dimiliki Bali untuk pembangunan sangat terbatas dan pembangunan

pariwisata yang sangat berdampak secara langsung terhadap masyarakat lokal, pelaku usaha maupun ekologi. Sektor pariwisata di Bali yang merupakan sebagai sektor penting dalam menopang perekonomian di Bali. Maka kebijakan moratorium tersebut merupakan kebijakan yang di dasari oleh kepentingan masyarakat bukan hanya untuk kepentingan para investor.

Kebijakan ini terkesan berjalan setengah hati, kepala daerah di Kabupaten/Kota tidak sepenuhnya menjalankan kebijakan tersebut karena dihadapkan terhadap kepentingannya dalam pemasukan daerahnya atau PAD. Ini merupakan dampak dari pelaksanaan otonomi daerah, dimana kedudukan Gubernur seperti yang tertuang dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 38 ayat 1 berbunyi : Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang :

- a. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
- b. Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- c. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah. Seperti yang telah tertuang dalam Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu gubernur sebagai kepala pemerintah provinsi yang harus menjadi pengawal agar otonomi daerah dapat terwujud mencapai sasaran yang diinginkan. Dalam hal ini, gubernur memiliki kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat dalam menjalankan fungsi dekonsentrasi. Sesuai dengan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, gubernur merupakan wakil pemerintah karena jabatannya menjalankan fungsi pemerintah pusat di daerah yang bertanggung jawab langsung terhadap presiden.

Dalam implementasi kebijakan yang dikeluarkan pemerintah provinsi yaitu Gubernur memiliki banyak hambatan dalam pelaksanaannya. Karena dalam implementasi kebijakan tersebut, Gubernur tidak memiliki kewenangan untuk memberikan instruksi yang mengikat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Dalam konteks ini, kewenangan yang dimiliki oleh seorang gubernur sangat lemah dibandingkan kewenangan yang dimiliki oleh bupati atau walikota sebagai kepala daerah Kabupaten/Kota, seperti yang diakomodir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Kewenangan gubernur dalam hubungan koordinasi dengan bupati/walikota dalam suatu tata kelola kepariwisataan seperti saat ini cenderung tumpul dan samar dalam pelaksanaannya.

#### **d. Struktur Birokrasi**

Faktor terakhir yang mempengaruhi implementasi suatu



kebijakan adalah struktur birokrasi. Jika, dalam pelaksanaan kebijakan sumber daya, komunikasi dan disposisi sudah berjalan dengan baik. Tetapi struktur birokrasi tidak berjalan dengan baik, maka dalam pelaksanaan kebijakan akan mengalami suatu kendala yaitu tidak efisien dan efektifnya pelaksanaan kebijakan. Yang mencakup aspek-aspek struktur organisasi adalah struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang berada dalam organisasi bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar. Struktur birokrasi kebijakan juga sangat mempengaruhi pelaku kebijakan dalam tingkat disposisi. Karena struktur birokrasi yang terpisah-pisah cenderung menimbulkan konflik antara pelaku usaha yang sangat berpengaruh kepada tingkat disposisi.

Pelayanan perijinan yang diterapkan saat ini merupakan "Pelayanan Terpadu Satu Pintu" yaitu system pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang melayani berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan dalam prosesnya dan dilayani melalui satu pintu. Sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu pada bidang penanaman modal telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang penanaman modal. Didalam undang-undang tersebut, Pelayanan Terpadu Satu Pintu merupakan kegiatan penyelenggaraan suatu proses perijinan dan non perijinan yang mendapat pendelegasian wewenang dari instansi yang memiliki kewenangan yang dalam proses pengelolaannya dimulai dari tahap

permohonan sampai dengan terbitnya dokumen yang dilakukan dalam satu tempat. Undang-undang tersebut juga bertujuan untuk membantu penanam modal memperoleh pelayanan yang mudah, informasi dalam penanaman modal dan fasilitas fiskal.

Di tingkatan pusat Pelayanan Terpadu Satu Pintu dilaksanakan oleh lembaga yang memiliki wewenang di bidang penanaman modal yang memperoleh otoritas dari lembaga yang memiliki wewenang dalam perijinan dan non perijinan di tingkatan pusat maupun di provinsi dan kabupaten/kota, lembaga tersebut adalah Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) atau Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPM Daerah). Koordinasi yang dilakukan oleh BKPM adalah mengkordinasikan kebijakan penanaman modal, yang meliputi koordinasi antar instansi pemerintah daerah, koordinasi antara pemerintah di tingkatan pusat dengan daerah, dan antar instansi pemerintah.

Pendapat kedua pemerintah daerah yang memiliki peran dalam terlaksananya kebijakan moratorium ini sangat kontradiktif. Tidak adanya kesepahaman dalam pelaksanaan dan komitmen yang dibuat oleh pemerintah. Adanya pemahaman yang berbeda di antara pemerintah daerah dalam memahami substansi dan output dari kebijakan tersebut. Ketidakselarasan pemerintah daerah ini yang membuat terhambatnya implementasi kebijakan moratorium pembangunan. Perlu adanya kesepahaman antara pemerintah daerah dalam menindaklanjuti suatu kebijakan yang notabene berpengaruh terhadap sektor

pariwisata Bali. Meskipun pemerintah daerah dihadapkan oleh kepentingannya masing-masing dan terkesan berjalan sendiri-sendiri. Tapi ketidaksepahaman pemerintah daerah yang membuat struktur birokrasi menjadi terhambat dan cenderung disalahgunakan. Struktur birokrasi yang dibuat sedemikian rupa agar dapat memberikan pelayanan bagi masyarakat jauh dari konsep dan harapan yang diinginkan.

#### **B. Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan di Kabupaten Badung**

Menurut Schouten (1992:35) Pembangunan pariwisata berkelanjutan ( *Sustainable Tourism Development*) menitikberatkan pada tiga point penting yaitu:

1. *Quality of the experience Customers*)
2. *Quality of the resources ( Culture and Natural Environment)*
3. *Quality of life (for local people)*

Dalam pembangunan pariwisata di Kabupaten Badung, ketiga point ini sudah berjalan seperti konsep pembangunan pariwisata berkelanjutan. Namun dalam beberapa hal masih memiliki kekurangan dan kelebihan dari masing-masing aspek. Dari aspek sumber daya manusia yang termasuk dalam customer dan local people, pariwisata di Kabupaten Badung mampu menjadikan aktivitas pariwisata sebagai aktivitas yang positif terhadap keuntungan masyarakat dalam mensejahterakan perekonomian masyarakat lokal. Karena berdasarkan data di pembahasan sebelumnya, jumlah kemiskinan di Kabupaten Badung

terhitung sangat rendah dan sebagian besar masyarakatnya bermatapencaharian dari aktivitas pariwisata yaitu di bidang jasa dan akomodasi.

Perkembangan pembangunan industri pariwisata di Kabupaten Badung harus dapat mengoptimalkan manfaatnya untuk kepentingan kesejahteraan masyarakatnya. Pembangunan industri pariwisata yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat yang mengutamakan peran dan partisipasi masyarakat lokal sebagai subjek pembangunan industri pariwisata. Untuk mendukung pembangunan kepariwisataan yang menjadikan masyarakat sebagai subjek pembangunan, maka perlu adanya pendidikan kepariwisataan terhadap masyarakat lokal, selalu mengikutsertakan anggota masyarakat dalam proses pengambilan keputusan maupun pada regulasi suatu kebijakan, pemerintah memastikan bahwa masyarakat lokal telah menerima manfaat dari aktivitas industri pariwisata terutama bagi kesejahteraan masyarakat lokal.

Kualitas masyarakat dengan kualitas lingkungan harus dapat terjaga secara harmoni dan selaras. Karena sumber daya alam dan budaya masyarakat lokal dapat berjalan secara beriringan dengan kepuasan berwisata oleh wisatawan. Jadi, masyarakat lokal harus dapat menjaga keberlangsungan lingkungan dan budaya masyarakatnya di tengah hantaman globalisasi di wilayah destinasi pariwisata internasional seperti Kabupaten Badung. Jangan sampai kultur dan lingkungan tercemar hingga tidak dapat menjadi daya

tarik dan identitasnya sebagai wilayah pariwisata.

Pada konsep pariwisata berkelanjutan, yang menjadi focus adalah kerjasama antara wisatawan dan masyarakat lokal, dan kebutuhan masyarakat lokal dalam perencanaan manajemen kepariwisataan. Jangan sampai dampak negative dari aktivitas pariwisata merusak tatanan kehidupan social budaya masyarakat lokal, karena pengalaman yang diperoleh oleh wisatawan adalah keunikan dari pola tatanan kehidupan social budaya masyarakatnya.

Dalam pembangunan pariwisata yang terus berkembang secara dinamis selalu membawa perubahan, perubahan tersebut ada yang berdampak positif maupun negative. Sehingga masyarakat lokal harus tetap memegang teguh kultur dan budayanya. Seperti slogan Provinsi Bali yang sering kita dengar yaitu "Bali Shanti". Dari tagline tersebut menggambarkan bahwa pulau bali sebagai daerah yang damai dan menawarkan sejuta pesona sumber daya alamnya dan keunikan budayanya. Masyarakat lokal harus benar-benar memahami itu, karena wisatawan menginginkan rasa tenang dan nyaman saat berlibur.

Hubungan antara pariwisata dengan lingkungan juga harus saling mendukung. Sehingga lingkungan dapat dikelola secara berkelanjutan dalam waktu jangka panjang. Pada konsep pembangunan pariwisata keberlanjutan, aktivitas pariwisata tidak boleh merusak sumber daya alam, sumber daya alam harus dapat dinikmati oleh generasi mendatang

dan harus peduli terhadap karakter tempat dan skala ukuran pembangunan. Seperti pembangunan akomodasi yang terjadi di Kabupaten Badung.

Permasalahan yang sedang dihadapi pemerintah Kabupaten Badung sekarang adalah pengelolaan limbah padat atau sampah. Sampah yang dihasilkan oleh hotel menjadi masalah yang belum terdapat terselesaikan. Sampah tersebut mencemarkan lingkungan dan merusak pemandangan dan kenyamanan wisatawan. Selain limbah padat, ada juga limbah cair yang dihasilkan hotel. Limbah cair ini sangat berdampak negatif terhadap ekologi tanah dan menyebabkan polusi air. Untuk mengurangi dampak negatif dari pembangunan hotel tersebut. Perlu adanya manajemen pembangunan hotel yang sesuai dengan konsep sustainable tourism development yang menerapkan system manajemen lingkungan yang pelaksanaannya dapat diterapkan secara konsisten.

Pembangunan akomodasi hotel yang terus bertambah di Kabupaten Badung memicu kemacetan lalu lintas dan kekroitan. Jelas permasalahan ini sangat mengganggu kenyamanan wisatawan yang berkunjung. Dengan permasalahan yang kompleks dari pembangunan pariwisata, menyebabkan konsep pembangunan pariwisata berkelanjutan tidak berjalan secara optimal. Seharusnya masyarakat lokal, wisatawan dan pelaku usaha memperhatikan konsep pembangunan pariwisata berkelanjutan tersebut untuk menjaga keberlangsungan lingkungan dan aktivitas pariwisata

yang memberikan dampak positif. Sehingga wisatawan yang datang adalah wisatawan yang berkualitas dengan destinasi pariwisata yang berkualitas.

## 5. KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah bahwa faktor-faktor yang mengakibatkan tidak berjalannya kebijakan moratorium akomodasi hotel di Kabupaten Badung disebabkan oleh komunikasi, sumber daya, disposisi (kemauan), dan struktur birokrasi yang tidak berjalan secara optimal. Dari masing-masing faktor memiliki kendala dan permasalahannya sendiri. Sehingga regulasi diantara empat faktor penting keberhasilan implementasi kebijakan jauh dari harapan dalam mencapai tujuan.

Dalam pembangunan pariwisata berkelanjutan, keberlangsungan sumber daya alam dan budaya masyarakat lokal harus dapat berjalan seiring dengan kepuasan wisatawan. Kualitas pengalaman wisatawan, kualitas hidup masyarakat lokal dan kualitas lingkungan harus dijaga dan berjalan secara selaras. Karena dampak yang ditimbulkan dari pembangunan akomodasi pariwisata cukup kompleks dari aspek lingkungan dan aspek sosial dan budaya masyarakat. Pembangunan yang terjadi saat ini juga tidak memperhatikan ekologi lingkungan jangka panjang.

## 6. SARAN

Dalam perencanaan pembangunan akomodasi pariwisata pemerintah hendaknya menjalin komunikasi yang baik antara pemerintah provinsi dan kabupaten

agar memiliki regulasi yang jelas terhadap koordinasinya. Pemerintah juga harus memperhatikan sektor pariwisata di Bali, mengingat pendapatan terbesar yang didapatkan Bali berasal dari sektor pariwisata. Masyarakat Bali juga hidup dan bergantung dari aktivitas pariwisata. Bila tidak dilakukan perencanaan dan memiliki manajemen pembangunan yang baik dikhawatirkan akan merusak pariwisata Bali kedepannya.

Perlu adanya regulasi yang baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pembangunan pariwisata. Supaya tercipta manajemen dan regulasi yang baik, maka perlu adanya pengelolaan secara terstruktur yaitu *"One island, One management"* dimana gubernur menjadi nahkoda dalam pembangunan pariwisata Bali kedepan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ardika, I Gde. 2001. *Pembangunan Pariwisata Bali Berkelanjutan yang Berbasis Kerakyatan*. Denpasar
- Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Prenada Media Group
- Burns, P.M and A. Holden. 1997. *Alternative and Sustainable Tourism Development- The Way Forward*. In : France, L(Ed). *The Earthscan Reader in Sustainable Tourism*. Earthscan. London
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik. Berbasis Dynamic*

*Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media

McIntyre, George. 1993. *Sustainable tourism development guide for local planner*. Spair: C.H.N. Mediatheek

Mindarti, Lely Indah. 2007. *Revolusi Administrasi Publik*. Malang: Bayumedia

Nash, Dennison. 1996. *Anthropology of Tourism*. University of Connecticut Pergamon.

Pasolong, Harbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung:Alfabeta

Pitana, I Gde. 2001. *Internasional dan Tradisionalisasi : Pariwisata dan Dinamika Sosial Budaya Masyarakat Bali*. Makalah disampaikan pada Matrikulasi S2 Program Kajian Budaya Unud.

Schouten, F. 1992. *"Cultural Tourism and Sustainable Cultural Development"*. Universal Tourism Enriching or Degrading Cultural,

dalam Nuryanti Windu (ed) Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

Sunaryo, Bambang. 2013. *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata. Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media

Sjafrizal. 2014. *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada

Syafiie, Inu Kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta

Widodo, Joko. 2006. *Analisis Kebijakan Publik. Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Sidoarjo: Bayumedia Publishing

[http://www. Bali BPS. go.id](http://www.BaliBPS.go.id)

<http://www.bppt.badungkab.com>