

FRAGMENTASI TATA KELOLA PARIWISATA BALI: ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BERKELANJUTAN MELALUI MODEL GRINDLE

Fragmentation and Governance of Tourism in Bali: An Analysis of Sustainable Policy Implementation Using the Grindle Model

Ni Made Hintya Mahayani

Program Studi Administrasi
Publik, Universitas Bali
Internasional

*email:

hintyamahayani@unbi.ac.id

Lisensi:CC-BY 

Abstrak

Tata kelola pariwisata di Bali menghadapi krisis struktural intensifikasi pembangunan secara progresif menggerus fondasi ekologis dan sosial-budaya yang menjadi daya tarik utama destinasi global ini. Penelitian ini mengevaluasi efektivitas implementasi kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali melalui model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle (1980), yang mendiagnosis kegagalan tata kelola melalui dua dimensi analisis: isi kebijakan (*content of implementation*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan sumber data yang berasal dari dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan, dan laporan institusional. Hasil penelitian mengungkap empat defisit tata kelola yang saling terkait: (1) fragmentasi kelembagaan dengan dinamika silo antar-instansi; (2) struktur kekuasaan asimetris yang memarginalkan komunitas lokal; (3) kebutaan ekologis dalam konten kebijakan; dan (4) mekanisme kepatuhan yang lemah sehingga regulasi lingkungan hanya berfungsi secara nominal. Penelitian ini berargumen bahwa mengatasi hambatan struktural ini memerlukan pergeseran paradigma menuju tata kelola kolaboratif berbasis jaringan yang melembagakan partisipasi publik substantif, pemantauan berbasis komunitas, dan integrasi formal nilai Tri Hita Karana ke dalam kerangka perancangan serta penegakan kebijakan.

Kata Kunci:

Implementasi Kebijakan;
Pariwisata Berkelanjutan; Bali;
Model Grindle; Tata Kelola
Kolaboratif; Tri Hita Karana

Keywords:

Policy Implementation;
Sustainable Tourism; Bali; Grindle
Model; Collaborative Governance;
Tri Hita Karana

Abstract

Tourism governance in Bali faces a structural crisis that accelerating development has progressively degraded the ecological and socio-cultural foundations that underpin the region's appeal as a global destination. This study evaluates the effectiveness of sustainable tourism policy implementation in Bali through Merilee S. Grindle's (1980) policy implementation model, diagnosing governance failures across two analytical dimensions: content of implementation and context of implementation. This research employs a qualitative descriptive approach, with data sourced from policy documents, regulations, and institutional reports. Findings reveal four interrelated governance deficits: (1) institutional fragmentation characterized by inter-agency silo dynamics; (2) asymmetric power structures that marginalize local communities; (3) an ecological blind spot in policy content; and (4) weak compliance mechanisms that render environmental regulations nominally operative. This study argues that overcoming these structural barriers requires a fundamental paradigmatic shift from hierarchical government toward network-based collaborative governance, institutionalizing substantive public participation, community-based monitoring, and the formal integration of Tri Hita Karana values into policy design and enforcement frameworks.

Submit Tgl.: 04-Juni-2026

Diterima Tgl.: 14-Juni-2026

Diterbitkan Tgl.: 30-Juni-2026

PENDAHULUAN

Sektor pariwisata telah memantapkan posisinya sebagai kekuatan pendorong utama dalam lanskap ekonomi global. Berdasarkan laporan *World Travel and Tourism Council* (WTTC, 2023), sebelum pandemi COVID-19, sektor ini berkontribusi sekitar 10,4% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) global dan menyediakan lebih dari 330 juta lapangan

kerja. Di Indonesia, pariwisata diposisikan sebagai instrumen strategis pertumbuhan ekonomi inklusif, dengan devisa pariwisata mencapai USD 11,68 miliar pada tahun 2023 (Kemenparekraf, 2023). Dalam konteks ini, Bali tetap menjadi lokus sentral ambisi pembangunan kepariwisataan nasional dengan kontribusi yang signifikan bagi perekonomian nasional maupun daerah (BPS Bali, 2022).

Namun di balik narasi optimistik tersebut, Bali menghadapi tantangan sistemik yang kompleks: semakin tinggi intensitas pengembangan wisata, semakin besar pula ancaman terhadap fondasi ekologis dan sosial-budaya yang menjadi daya tariknya. Berbagai studi menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian untuk akomodasi wisata berlangsung dalam laju yang mengkhawatirkan, timbunan sampah di kawasan pariwisata terus meningkat melampaui kapasitas pengelolaan yang ada, serta tekanan terhadap sumber daya air bawah tanah semakin kritis akibat ekstraksi berlebih (Narain et al., 2020; Bappeda Bali, 2021; DLHK Bali, 2022). Kondisi ini menggambarkan ketegangan struktural yang belum terselesaikan antara pertumbuhan ekonomi berbasis pariwisata dan kelestarian lingkungan hidup.

Secara normatif, pemerintah telah merespons tuntutan keberlanjutan melalui sejumlah regulasi, di antaranya Peraturan Daerah Bali Nomor 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisata Budaya Bali dan ratifikasi prinsip Global Sustainable Tourism Council (GSTC). Namun, jarak antara ketentuan normatif dan realitas implementasi tetap ada yang dalam literatur kebijakan publik dikenal sebagai *implementation gap* (Pressman & Wildavsky, 1973). Regulasi yang ada kerap berfungsi sebagai instrumen legitimasi simbolik tanpa diikuti oleh kapasitas penegakan yang memadai, sehingga substansi keberlanjutan tidak benar-benar terintegrasi ke dalam praktik pembangunan pariwisata.

Perbedaan mendasar antara keberhasilan dan kegagalan kebijakan publik terletak bukan pada kualitas rumusan kebijakan semata, melainkan pada dinamika proses implementasinya (Mazmanian & Sabatier, 1983). Model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle (1980) menawarkan kerangka analitis yang komprehensif karena tidak hanya memeriksa isi kebijakan (*what*), tetapi juga konteks politik-kelembagaan di mana kebijakan tersebut dijalankan (*how and by whom*). Kerangka ini sangat relevan untuk menganalisis kompleksitas tata kelola pariwisata Bali, di mana kebijakan harus menavigasi tegangan antara berbagai kepentingan aktor yang saling bersaing.

KAJIAN PUSTAKA

Model Implementasi Kebijakan Grindle (1980)

Studi implementasi kebijakan publik berkembang melalui beberapa generasi pemikiran yang saling memperkaya. Pressman dan Wildavsky (1973) meletakkan premis foundational bahwa kegagalan kebijakan tidak terletak pada formulasi, tetapi pada proses pelaksanaan yang penuh *clearance points*—setiap tahap implementasi mengandung peluang terjadinya penyimpangan dari tujuan awal. Generasi berikutnya melahirkan dua pendekatan yang saling melengkapi: model *top-down* yang dipelopori Mazmanian dan Sabatier (1983) yang menekankan kejelasan tujuan dan kapasitas kontrol dari atas, serta model *bottom-up* yang dipelopori Lipsky (1980) yang menekankan peran diskresi para pelaksana di lapisan terbawah birokrasi dalam menafsirkan dan membentuk kebijakan.

Grindle (1980), menulis dalam konteks pembangunan di negara berkembang, berargumen bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh interaksi dinamis antara dua dimensi utama. Pertama, isi kebijakan (*content of implementation*) yang mencakup enam variabel: kepentingan kelompok sasaran, tipe manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, dan sumber daya yang dikomitmentkan. Kedua, lingkungan implementasi (*context of implementation*) yang mencakup kekuasaan dan kepentingan para aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa, serta tingkat kepatuhan dan daya tanggap kelompok sasaran. Keunggulan kerangka Grindle dibandingkan model-model sebelumnya terletak pada pengakuannya bahwa implementasi

kebijakan selalu berlangsung dalam medan kontestasi politik yang kompleks, bukan dalam lingkungan teknis-administratif yang netral dan steril.

Pariwisata Berkelanjutan dan Tri Hita Karana

Konsep pariwisata berkelanjutan bermula dari Laporan Brundtland (WCED, 1987) yang mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. UNWTO (2005) mengoperasionalkan konsep ini dalam konteks pariwisata sebagai pariwisata yang mempertimbangkan dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan secara penuh dan seimbang. Butler (1980) melalui kerangka *Tourism Area Life Cycle* (TALC) menggambarkan bagaimana destinasi wisata berevolusi dari tahap eksplorasi awal hingga menghadapi pilihan kritis antara peremajaan atau penurunan—sebuah model yang memiliki relevansi diagnostik bagi berbagai kawasan wisata di Bali yang menunjukkan indikator tekanan kapasitas.

Tri Hita Karana—secara harfiah berarti tiga penyebab kesejahteraan dan kebahagiaan—merupakan filosofi Hindu-Bali yang menempatkan keseimbangan hubungan antara manusia dengan Tuhan (Parahyangan), sesama manusia (Pawongan), dan alam semesta (Palemahan) sebagai fondasi kehidupan yang harmonis dan bermakna. Darma Putra (2017) berargumen bahwa Tri Hita Karana mengandung prinsip keberlanjutan yang secara substansial melampaui dimensi ekologis semata dan berpotensi menjadi basis etis bagi tata kelola pariwisata yang berkeadilan. Namun demikian, Adityanandana dan Gerber (2019) mengingatkan bahwa nilai ini sering kali dikomodifikasi sebagai alat pemasaran destinasi tanpa substansi implementasi yang sesungguhnya—sebuah fenomena yang dapat mengurangi legitimasi filosofis nilai tersebut dalam jangka panjang apabila tidak disertai mekanisme operasionalisasi yang terukur.

Collaborative Governance

Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai pengaturan tata kelola di mana lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus, dan bersifat deliberatif. Model ini berbeda secara fundamental dari model konsultasi publik konvensional karena menempatkan aktor non-negara sebagai ko-produser kebijakan yang memiliki hak suara substantif, bukan sekadar penerima informasi atau pemberi masukan yang dapat diabaikan.

Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2011) mengembangkan kerangka integratif *collaborative governance* yang mengidentifikasi sejumlah kondisi pemungkin (*enabling conditions*) bagi kolaborasi yang efektif: adanya tekanan atau ketidakpastian yang mendorong para aktor untuk saling bergantung, kepemimpinan fasilitatif yang mampu membangun kepercayaan lintas batas sektoral dan institusional, serta sistem akuntabilitas bersama yang jelas sehingga setiap pihak dapat mempertanggungjawabkan keterlibatannya kepada konstituennya masing-masing. Kerangka ini menjadi pijakan konseptual bagi rekomendasi penelitian ini tentang transformasi arsitektur tata kelola pariwisata Bali.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang bertujuan menggambarkan secara mendalam dan sistematis kondisi implementasi kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali. Pendekatan ini dipilih karena sesuai dengan tujuan penelitian yang bersifat interpretatif dan analitis terhadap fenomena kebijakan publik yang kompleks, bukan sekadar mengukur variabel secara parsial atau menguji hipotesis statistik (Creswell & Poth, 2018). Desain penelitian mengikuti kerangka analitis Yin (2018) dalam memahami suatu fenomena kebijakan secara holistik dalam konteks nyatanya.

Lokus penelitian adalah Provinsi Bali sebagai satu kesatuan destinasi pariwisata yang secara konsisten menjadi rujukan utama kebijakan pariwisata nasional dan merepresentasikan kompleksitas tantangan pariwisata berkelanjutan di Indonesia. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi secara mendalam, meliputi: dokumen kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang pariwisata dan lingkungan hidup, laporan kinerja instansi pemerintah terkait, dokumen perencanaan pembangunan daerah, data statistik resmi, laporan penelitian akademik dan lembaga kajian, serta pemberitaan media massa yang terverifikasi. Analisis data menggunakan teknik deskriptif-analitis dengan mengacu pada kerangka variabel model *Grindle* (1980) sebagai panduan sistematisasi dan interpretasi temuan.

Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dokumen yang beragam dan representatif, serta konfirmasi silang antar-temuan dari berbagai jenis dokumen. Penyajian temuan menggunakan matriks analitis yang memetakan setiap variabel model *Grindle* ke dalam kondisi aktual kebijakan pariwisata Bali, sehingga memberikan gambaran yang komprehensif tentang kekuatan dan kelemahan implementasi kebijakan yang berlangsung.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Isi Kebijakan (*Content of Implementation*)

Berdasarkan kerangka *Grindle* (1980), efektivitas implementasi kebijakan publik pertama-tama ditentukan oleh kualitas isi kebijakan itu sendiri. Analisis terhadap lima variabel isi kebijakan dalam konteks pariwisata berkelanjutan di Bali mengungkap ketegangan struktural yang konsisten antara desain kebijakan yang ada dan kapasitas pelaksanaannya. Secara keseluruhan, temuan menunjukkan bahwa hampir seluruh variabel isi kebijakan mengandung kelemahan yang saling memperkuat satu sama lain, membentuk apa yang dapat disebut sebagai defisit implementasi berlapis yang bersifat kumulatif.

1. Kepentingan Kelompok Sasaran dan Distribusi Manfaat

Kebijakan pariwisata di Bali secara tekstual mengakomodasi beragam kelompok sasaran, namun telaah terhadap dokumen kebijakan dan data statistik mengungkap ketimpangan struktural yang persisten dalam distribusi manfaat. Lebih dari 65% kamar hotel berbintang di kawasan Bali dimiliki oleh investor non-lokal (BPS Bali, 2022), sebuah indikator yang mencerminkan kegagalan kebijakan dalam mengamankan kepentingan ekonomi komunitas tuan rumah secara proporsional. Struktur kepemilikan ini bukan sekadar persoalan teknis investasi, melainkan cerminan dari orientasi kebijakan yang lebih responsif terhadap kepentingan modal kapital ketimbang kepentingan komunitas lokal yang justru menanggung dampak langsung dari intensifikasi pariwisata.

Tipe manfaat yang dihasilkan kebijakan pariwisata Bali cenderung bias dalam dua dimensi yang saling memperkuat. Secara distribusional, manfaat ekonomi bersifat privat dan terkonsentrasi pada pelaku usaha berskala besar, sementara biaya ekologis berupa degradasi kualitas air, penumpukan sampah, dan berkurangnya ruang terbuka hijau menjadi beban publik yang tidak terkompensasi (Narain et al., 2020). Secara temporal, keuntungan ekonomi bersifat jangka pendek dan dapat diekstraksi sewaktu-waktu, sedangkan biaya lingkungan berdimensi jangka panjang dan seringkali bersifat ireversibel. Kondisi ini mencerminkan kegagalan sistematis kebijakan dalam menginternalisasikan biaya eksternalitas negatif ke dalam struktur insentif pembangunan pariwisata, sebagaimana dikritisi oleh Cahyono et al. (2025) dalam kajian evaluatif mereka atas kebijakan pariwisata berkelanjutan di Indonesia.

2. Derajat Perubahan dan Letak Pengambilan Keputusan

Derajat perubahan yang diinginkan oleh kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali menuntut transformasi fundamental dari paradigma pariwisata massal (*mass tourism*) yang telah mengakar selama beberapa dekade menuju

paradigma pariwisata yang bertanggung jawab (*responsible tourism*) (Pribudi & Sugiarto, 2023). Besarnya tuntutan perubahan ini menghadirkan dilema implementasi yang serius: semakin besar derajat perubahan yang dituntut oleh suatu kebijakan, semakin besar pula resistensi kelembagaan dan probabilitas kegagalan implementasinya, terutama ketika sumber daya yang mendukung perubahan tersebut tidak sepadan dengan ambisi transformasinya (Van Meter & Van Horn, 1975). Kebijakan yang dirancang secara *top-down* tanpa disertai mekanisme transformasi kapasitas dan budaya kelembagaan di tingkat pelaksana berpotensi menghasilkan perubahan yang bersifat kosmetik, bukan substantif.

Dimensi letak pengambilan keputusan mengungkap tantangan fragmentasi kelembagaan yang akut dalam tata kelola pariwisata Bali. Desentralisasi pasca-reformasi menciptakan konfigurasi kewenangan yang terpecah antara pemerintah pusat, provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota tanpa mekanisme koordinasi vertikal yang koheren dan sistematis. Di level horizontal, pengambilan keputusan berlangsung dalam silo masing-masing instansi sektoral: urusan pariwisata, lingkungan hidup, tata ruang, dan pemberdayaan komunitas ditangani secara terpisah tanpa platform integrasi yang berwenang. Absennya mekanisme koordinasi lintas-sektoral yang bersifat mandatory mengakibatkan kebijakan antar-instansi sering tidak sinkron, bahkan saling bertentangan satu sama lain (Muhammad et al., 2022). Kondisi ini menciptakan celah regulasi yang pada akhirnya melemahkan efektivitas keseluruhan kebijakan pariwisata berkelanjutan.

3. Pelaksana Program dan Keterbatasan Sumber Daya

Kapasitas pelaksana kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali menghadapi kesenjangan yang cukup signifikan antara kompleksitas tantangan yang dihadapi dan kemampuan sumber daya manusia yang tersedia. Akbar et al. (2017) menemukan bahwa keterbatasan kapasitas SDM merupakan prediktor terkuat dalam menjelaskan kegagalan implementasi program pariwisata berkelanjutan di Indonesia. Kondisi ini termanifestasi dalam beberapa indikator: terbatasnya personel teknis yang memahami dimensi ekologis pariwisata secara memadai, dominasi orientasi administratif-prosedural dalam pelaksanaan tugas, serta rendahnya tingkat adopsi pendekatan manajemen berbasis bukti dalam merespons dinamika pariwisata yang terus berubah. Akibatnya, respons kebijakan terhadap permasalahan baru cenderung bersifat reaktif dan tidak terkoordinasi.

Alokasi sumber daya anggaran menjadi indikator paling eksplisit dari komitmen institusional terhadap agenda keberlanjutan. Ketimpangan rasio antara anggaran promosi pariwisata dan anggaran konservasi lingkungan yang mencapai 7:1 pada tahun anggaran 2022 (Bappeda Bali, 2022) bukan sekadar persoalan teknis fiskal, melainkan merupakan pernyataan eksplisit tentang hierarki prioritas kelembagaan yang sesungguhnya. Angka ini mengungkap bahwa pertumbuhan kunjungan wisatawan diprioritaskan jauh di atas pemeliharaan daya dukung ekologis yang justru merupakan prasyarat fundamental bagi keberlanjutan industri pariwisata itu sendiri. Program-program yang berkaitan dengan pariwisata berkelanjutan pada akhirnya dilaksanakan dengan sumber daya sisa setelah kepentingan promosi dan administrasi terpenuhi, sehingga dampaknya tidak mampu mengimbangi tekanan pembangunan yang terus meningkat.

Analisis Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*)

Dimensi lingkungan implementasi dalam kerangka *Grindle* (1980) mengkaji kondisi-kondisi struktural politik, kelembagaan, dan sosial yang membentuk ruang kemungkinan bagi suatu kebijakan untuk berhasil atau mengalami kegagalan. Hasil analisis terhadap ketiga variabel dalam dimensi ini menunjukkan adanya tiga patologi tata kelola yang saling memperkuat dan secara kolektif menciptakan sistem yang resistan terhadap transformasi menuju pariwisata berkelanjutan.

1. Arena Kekuasaan dan Kepentingan Aktor

Menggunakan perspektif Scharpf (1997) tentang actor-centered institutionalism, arena tata kelola pariwisata Bali dapat dipetakan ke dalam empat koalisi kepentingan yang beroperasi secara simultan. Pertama, koalisi ekspansionis yang terdiri dari investor properti berskala besar, pengembang akomodasi, dan aktor pemerintah yang berorientasi pada pendapatan asli daerah jangka pendek. Kedua, koalisi konservasionis yang melibatkan organisasi lingkungan, kalangan akademisi, dan komunitas adat yang memiliki kepentingan dalam pelestarian ekologi dan keberlanjutan budaya Bali. Ketiga, koalisi pragmatis yang diwakili oleh pelaku usaha pariwisata skala menengah dan kecil yang posisinya berada di antara tekanan kompetisi pasar dan tuntutan keberlanjutan. Keempat, kelompok yang secara struktural termajinalisasi dari arena kebijakan, mencakup komunitas lokal yang menanggung dampak negatif pembangunan tanpa memperoleh manfaat yang proporsional.

Ketimpangan sumber daya antar-koalisi ini secara struktural mengkondisikan arah kebijakan ke dalam jalur yang menguntungkan koalisi ekspansionis. Koalisi ini memiliki akses privileged ke arena pengambilan keputusan baik melalui mekanisme formal perizinan maupun melalui jaringan informal, dan sementara kelompok yang termajinalisasi hanya memiliki akses yang sangat terbatas terhadap proses kebijakan (Syahril et al., 2025). Kondisi asimetri akses ini mengakibatkan kepentingan ekologis dan sosial jangka panjang secara konsisten terpinggirkan dari kalkulasi kebijakan, karena kelompok-kelompok yang menjadi penjaganya tidak memiliki kekuatan negosiasi yang setara dalam arena deliberasi kebijakan.

2. Patologi Kelembagaan Birokrasi

Karakteristik kelembagaan birokrasi pariwisata di Bali masih diwarnai oleh defisit tata kelola yang bersifat sistematis dan saling mengunci satu sama lain. Berdasarkan telaah terhadap laporan kinerja instansi dan dokumen perencanaan, dapat diidentifikasi tiga patologi birokrasi utama yang menghambat implementasi kebijakan. Pertama, ego sektoral (*silo mentality*) yang ditandai oleh program dan target antar-instansi yang tidak sinkron atau bahkan saling bertentangan instansi yang mengelola kepariwisataan menetapkan target pertumbuhan kunjungan tanpa melakukan koordinasi substansial dengan instansi yang bertanggung jawab atas lingkungan hidup dan tata ruang. Kedua, birokrasi hierarkis-sentralistik yang lambat beradaptasi dengan dinamika sosial-ekologis yang bergerak cepat. Ketiga, kapasitas adaptif yang rendah dalam mengadopsi pendekatan manajemen berbasis bukti, sehingga respons terhadap permasalahan baru cenderung bersifat reaktif dan tidak sistematis.

Fenomena ini selaras dengan temuan Pforr (2006) bahwa kegagalan governance pariwisata berkelanjutan hampir selalu dapat ditelusuri pada ketidakmampuan birokrasi berfungsi sebagai koordinator lintas-sektoral yang efektif. Dalam konteks tata kelola pariwisata Bali, absennya platform koordinasi yang memiliki otoritas eksekutif lintas-instansi mengakibatkan setiap lembaga bekerja dalam logika sektoralnya sendiri. Ketika terjadi ketegangan antara kepentingan sektoral yang berbeda, misalnya antara target fiskal dan target perlindungan ekosistem, tidak ada mekanisme resolusi yang terinstitusionalisasi secara formal. Akibatnya, ketegangan tersebut diselesaikan melalui mekanisme informal yang cenderung memenangkan kepentingan yang memiliki bobot kekuasaan lebih besar, yaitu kepentingan ekonomi jangka pendek (Pforr, 2006).

3. Kepatuhan dan Daya Tanggap Kelompok Sasaran

Tingkat kepatuhan terhadap regulasi tata ruang dan lingkungan dalam konteks pariwisata Bali secara konsisten menunjukkan kesenjangan antara ketentuan normatif dan praktik aktual. Fenomena ketidakpatuhan ini tidak dapat direduksi semata sebagai persoalan kesadaran hukum atau kurangnya sosialisasi regulasi. Lipsky (1980) mengingatkan

bahwa ketidakpatuhan kelompok sasaran sering kali merupakan respons rasional terhadap persepsi ketidakadilan sistemik dalam kebijakan: ketika kelompok sasaran menanggung beban kepatuhan yang tidak proporsional dibandingkan manfaat yang mereka terima, kepatuhan menjadi tindakan yang secara rasional sulit untuk dipertahankan. Dalam konteks kebijakan pariwisata Bali, komunitas yang menanggung dampak negatif pembangunan namun memiliki akses terbatas pada manfaat ekonominya cenderung memiliki motivasi kepatuhan yang rendah terhadap regulasi yang dipersepsikan tidak adil.

Lemahnya konsistensi penegakan sanksi administratif memperparah kondisi kepatuhan ini secara sistemis. Ketidakkonsistenan penegakan regulasi—yang dalam berbagai dokumentasi kebijakan dilaporkan lebih ketat terhadap pelaku usaha kecil dibandingkan dengan investor berskala besar—menciptakan persepsi bahwa hukum bersifat selektif dan dapat dinegosiasikan (DLHK Bali, 2022). Persepsi ini secara progresif mengikis kepercayaan publik terhadap integritas sistem regulasi dan mendorong normalisasi pelanggaran sebagai praktik yang diterima secara sosial. Konsekuensi jangka panjangnya adalah melemahnya legitimasi sosial regulasi pariwisata secara keseluruhan, di mana aturan yang ada hanya berfungsi sebagai formalitas administratif tanpa memiliki daya ubah yang nyata terhadap perilaku aktor-aktor yang menjadi sasarannya.

Pemetaan Variabel *Grindle* terhadap Kondisi Kebijakan Pariwisata Bali

Tabel 1 menyajikan pemetaan komprehensif antara seluruh variabel model *Grindle* (1980) dan kondisi aktual kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali. Pemetaan ini memperlihatkan secara sistematis bagaimana setiap variabel, baik pada dimensi isi kebijakan maupun lingkungan implementasi mengandung defisit yang saling memperkuat, sehingga secara kolektif membentuk kondisi yang tidak kondusif bagi terwujudnya pariwisata berkelanjutan.

Tabel 1. Pemetaan Variabel *Grindle* terhadap Kondisi Implementasi Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan di Bali

Dimensi	Variabel <i>Grindle</i>	Kondisi di Bali	Implikasi Kebijakan
Isi Kebijakan	Kepentingan Kelompok Sasaran	Distribusi manfaat ekonomi bersifat asimetris; sektor formal mendominasi akses kebijakan	Komunitas lokal terpinggirkan dari proses perancangan dan penikmatan hasil kebijakan
	Tipe Manfaat	Manfaat ekonomi bersifat privat dan terkonsentrasi; biaya ekologis ditanggung public	Kegagalan internalisasi biaya lingkungan dalam kalkulasi kebijakan dan bisnis
	Derajat Perubahan	Transformasi paradigmatik <i>top-down</i> dari <i>mass tourism</i> ke <i>responsible tourism</i>	Resistensi kelembagaan; rendahnya kesiapan transformasi di tingkat pelaksana
	Letak Pengambilan Keputusan	Fragmentasi antar-instansi; sektoral yang akut pasca-desentralisasi	Koordinasi vertikal dan horizontal tidak koheren; celah regulasi meluas
	Sumber Daya	Rasio anggaran promosi vs. konservasi = 7:1 (Bappeda Bali, 2022)	Agenda keberlanjutan tereduksi menjadi prioritas sekunder secara institusional
Konteks Implementasi	Kekuasaan dan Kepentingan Aktor	Koalisi ekspansionis mendominasi arena kebijakan atas koalisi konservasionis	Kebijakan condong pada kepentingan ekonomi jangka pendek yang sempit
	Karakteristik Lembaga	Ego sektoral; birokrasi hierarkis; kapasitas adaptif dan koordinasi lintas-sektoral rendah	Kegagalan tata kelola yang bersifat sistemik dan berulang

Kepatuhan Kelompok Sasaran	Rendah; dipicu persepsi ketidakadilan distribusional dan lemahnya penegakan sanksi	Regulasi berfungsi nominal; legitimasi hukum terkikis secara sosial
-------------------------------	--	---

Sebagaimana tertera dalam Tabel 1, seluruh variabel pada dimensi isi kebijakan menunjukkan kelemahan yang signifikan. Pada dimensi lingkungan implementasi, ketiga variabel kekuasaan dan kepentingan aktor, karakteristik lembaga, serta kepatuhan kelompok sasaran saling berinteraksi membentuk lingkaran umpan balik negatif (*negative feedback loop*) yang secara kolektif memperkuat kondisi *status quo*. Implikasi kumulatif dari pemetaan ini adalah bahwa kegagalan kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali bersifat sistemik dan multidimensional, sehingga tidak dapat diatasi secara efektif melalui intervensi parsial pada satu atau dua variabel saja tanpa disertai transformasi arsitektur tata kelola secara menyeluruh.

Dinamika Konflik Kepentingan dan Komodifikasi Nilai Budaya

Konflik kepentingan dalam tata kelola pariwisata Bali tidak hanya beroperasi pada ranah distribusi manfaat ekonomi, tetapi juga menyentuh dimensi yang lebih fundamental: kontestasi atas definisi nilai, orientasi pembangunan, dan identitas kultural. Komodifikasi nilai-nilai Tri Hita Karana oleh kepentingan korporasi merupakan manifestasi nyata dari proses di mana nilai-nilai kultural yang memiliki logika intrinsik keseimbangan, kesucian, dan harmoni kosmologis disubordinasikan di bawah logika pasar yang mengutamakan akselerasi pertumbuhan dan akumulasi kapital (Adityanandana & Gerber, 2019). Fenomena ini menciptakan situasi di mana terminologi keberlanjutan dan kearifan lokal digunakan sebagai alat diferensiasi pemasaran tanpa disertai substansi transformasi praktik yang sesungguhnya.

Implikasi dari komodifikasi ini terhadap implementasi kebijakan sangat signifikan. Ketika nilai-nilai yang seharusnya menjadi fondasi etis tata kelola pariwisata berkelanjutan direduksi menjadi instrumen branding, maka legitimasi konseptual dari kebijakan yang berbasis nilai tersebut ikut melemah. Revitalisasi Tri Hita Karana dalam kebijakan pariwisata mensyaratkan pengakuan formal atas otoritas kultural komunitas adat dalam proses perancangan, implementasi, dan evaluasi kebijakan bukan sekadar mencantumkan terminologinya dalam dokumen perencanaan. Tanpa mekanisme institusionalisasi yang konkret, nilai-nilai lokal tersebut akan terus rentan terhadap apropriasi simbolik yang justru kontraproduktif bagi tujuan keberlanjutan yang sesungguhnya ingin dicapai. (Darma Putra, 2017)

Menuju *Collaborative Governance*: Reorientasi Paradigmatik

Analisis komprehensif terhadap kedua dimensi model *Grindle* secara konsisten menunjukkan bahwa hambatan utama implementasi kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali bukan terletak pada ketiadaan regulasi instrumen hukum yang ada sudah cukup memadai secara normatif melainkan pada struktur tata kelola yang terfragmentasi, eksklusif, dan tidak terintegrasi. Dalam kondisi seperti ini, strategi penambahan regulasi baru tanpa disertai transformasi mendasar pada arsitektur tata kelola hanya akan memperpanjang siklus *implementation gap* yang telah berulang selama bertahun-tahun. Rekomendasi paradigmatik yang mendasar adalah transisi dari model government yang hierarkis dan sektoral menuju *model collaborative governance* yang bersifat jaringan, inklusif, dan adaptif (Ansell & Gash, 2008).

Dalam operasionalisasinya, transformasi menuju *collaborative governance* untuk tata kelola pariwisata Bali perlu memenuhi empat kondisi utama yang saling mendukung dan memperkuat:

1. Inklusivitas aktor yang genuine dan substansial: melibatkan komunitas adat, organisasi lingkungan, pelaku pariwisata berbasis komunitas, dan kelompok yang selama ini termajinalisasi sebagai mitra ko-produser kebijakan dengan hak suara yang setara bukan sekadar peserta konsultasi formal yang perannya bersifat legitimasi prosedural.
2. Platform koordinasi lintas-sektoral yang bersifat *mandatory* dan memiliki otoritas eksekutif yang jelas, misalnya melalui pembentukan badan koordinasi pariwisata berkelanjutan lintas-instansi yang berwenang mengeluarkan keputusan mengikat yang mengintegrasikan kepentingan pariwisata, lingkungan hidup, dan tata ruang.
3. Sistem pemantauan ekologis berbasis teknologi dan komunitas yang bersifat independen dari kepentingan industri, dengan mekanisme pelaporan publik yang transparan, berkala, dan dapat diakses oleh seluruh pemangku kepentingan sebagai basis akuntabilitas bersama.
4. Mekanisme penegakan regulasi yang konsisten, dapat diprediksi, dan non-diskriminatif—dengan sistem insentif fiskal berbasis kinerja keberlanjutan bagi pelaku usaha yang memenuhi standar, serta sanksi yang proporsional dan diterapkan secara setara tanpa memandang skala usaha (Emerson et al., 2011).

Integrasi formal nilai Tri Hita Karana ke dalam arsitektur *collaborative governance* perlu disertai dengan pengembangan protokol implementasi yang operasional, terukur, dan dapat diverifikasi secara independen. Langkah ini mencakup: perumusan indikator kinerja keberlanjutan berbasis Tri Hita Karana yang diadopsi secara resmi dalam sistem evaluasi kebijakan pariwisata daerah, pemberian hak veto kepada institusi adat terhadap proyek pembangunan yang secara substantif melanggar prinsip keseimbangan ekologis dan sosial, serta integrasi pengetahuan ekologis lokal ke dalam sistem pemantauan daya dukung lingkungan yang berbasis sains. Dengan pendekatan ini, Tri Hita Karana bertransformasi dari sekadar komoditas budaya yang digunakan untuk tujuan pemasaran menjadi instrumen tata kelola yang memiliki kekuatan institusional yang nyata dan dapat dipertanggungjawabkan.

Transisi menuju *collaborative governance* adalah proses yang memerlukan komitmen jangka panjang dari seluruh pemangku kepentingan. Ia membutuhkan pembangunan kepercayaan antar-aktor yang memakan waktu dan konsistensi, kepemimpinan politik yang bersedia mendistribusikan kekuasaan demi tujuan bersama, serta dukungan kapasitas yang berkelanjutan bagi aktor-aktor yang selama ini terpinggirkan agar dapat berpartisipasi secara setara dan bermakna. Mengingat laju degradasi ekologis dan tekanan sosial-budaya yang semakin intensif di Bali, penundaan transformasi paradigmatik ini hanya akan memperbesarnya biaya sosial dan lingkungan yang pada akhirnya harus ditanggung oleh generasi mendatang.

KESIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali menghadapi hambatan struktural yang bersifat sistemik dan multidimensional, menghasilkan implementation gap yang signifikan antara ambisi normatif regulasi dan realitas tata kelola yang berlangsung. Melalui kerangka analitis *Grindle* (1980), penelitian ini berhasil mendiagnosis dua lapisan kegagalan yang saling mengunci dalam suatu lingkaran reproduksi *status quo*. Dari dimensi isi kebijakan, ditemukan empat kelemahan yang saling memperkuat: asimetri kepentingan yang secara konsisten menguntungkan modal besar dan memarjinalkan komunitas lokal; bias distribusi manfaat yang memprivatisasi keuntungan ekonomi sambil mensosialisasikan biaya ekologis kepada publik; desain perubahan yang terlalu ambisius dan *top-down* tanpa disertai mekanisme pendampingan transformasi kapasitas kelembagaan; serta keterbatasan sumber daya yang menempatkan agenda keberlanjutan sebagai prioritas sekunder secara institusional. Dari dimensi lingkungan implementasi, kegagalan berakar pada tiga patologi tata kelola: dominasi koalisi ekspansionis dalam arena kebijakan yang

memenangkan kepentingan jangka pendek atas pertimbangan keberlanjutan; ego sektoral birokrasi yang menghalangi koordinasi lintas-instansi yang efektif; serta rendahnya kepatuhan kelompok sasaran yang bersumber dari persepsi ketidakadilan distribusional dan lemahnya konsistensi penegakan regulasi.

Kontribusi penelitian ini mencakup dua hal utama. Secara analitis, penelitian ini memberikan pemetaan diagnostik yang komprehensif tentang kegagalan implementasi kebijakan pariwisata berkelanjutan di Bali menggunakan kerangka *Grindle* yang dioperasionalkan secara sistematis terhadap konteks Indonesia. Secara normatif, penelitian ini mengajukan proposisi reorientasi paradigmatis menuju *collaborative governance* yang mengintegrasikan nilai-nilai Tri Hita Karana sebagai instrumen tata kelola yang memiliki kekuatan institusional bukan sekadar ornamen kultural. Studi komparatif dan longitudinal di berbagai destinasi wisata Indonesia di masa mendatang diharapkan dapat memperkaya pemahaman tentang kondisi-kondisi kontekstual yang memungkinkan atau menghambat transformasi tata kelola pariwisata menuju keberlanjutan yang sesungguhnya.

REFERENSI

- Adityanandana, M., & Gerber, J. F. (2019). Post-growth in the Tropics? Contestations over Tri Hita Karana and a tourism megaproject in Bali. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1839–1856. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1666813>
- Akbar, M. N. A. H., Setyowati, E., & Sujarwoto. (2017). Implementasi kebijakan pembangunan desa wisata berkelanjutan. *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, 5(6), 394–401.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Bali. (2021). Laporan Kajian Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan Hidup Provinsi Bali. Bappeda Bali.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Bali. (2022). Laporan Realisasi Anggaran Daerah Provinsi Bali Tahun Anggaran 2022. Bappeda Bali.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Bali. (2022). Bali Dalam Angka 2022. BPS Provinsi Bali.
- Butler, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: Implications for management of resources. *The Canadian Geographer*, 24(1), 5–12. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0064.1980.tb00970.x>
- Cahyono, J. P., et al. (2025). Evaluating the effectiveness of public policy sustainable tourism development in Indonesia: A comprehensive systematic literature review. *Prosiding International Conference on Economic and Sustainable Development (ICESIDE)*.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Darma Putra, I N. (2017). Tourism, culture, and heritage in a Hindu realm: The politics of Balinese identity. In P. Hitchner, F. Hutcheson, & J. Arifin (Eds.), *Southeast Asian perspectives on power* (pp. 203–226). Routledge.
- Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan (DLHK) Bali. (2022). Laporan Pengelolaan Sampah Provinsi Bali 2022. DLHK Bali.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Global Sustainable Tourism Council (GSTC). (2022). *GSTC Destination Criteria: Version 2.0*. Global Sustainable Tourism Council.

- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf). (2023). *Laporan Kinerja Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Tahun 2023*. Kemenparekraf RI.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott Foresman and Company.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Muhammad, F. J., Irawati, I., & Halimah, M. (2022). Implementasi kebijakan program pengembangan pariwisata berkelanjutan di Kota Manado. *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 7(1), 1–18.
- Narain, K., Priya, V., & Pratama, B. (2020). Groundwater depletion and saltwater intrusion in coastal Bali: A hydro-geological assessment. *Environmental Science & Policy*, 114, 247–256. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.08.017>
- Pforr, C. (2006). Tourism policy in the making: An Australian network study. *Annals of Tourism Research*, 33(1), 87–108. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2005.04.004>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Pribudi, A., & Sugiarto, E. (2023). Responsible tourism dalam kebijakan pariwisata berkelanjutan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(4), 312–327.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press.
- Syahrial, S., et al. (2025). The effectiveness of public policy in the management of sustainable marine culinary tourism. *SIGN Journal of Social Science*, 6(1), 88–112.
- United Nations World Tourism Organization (UNWTO). (2005). *Making tourism more sustainable: A guide for policy makers*. UNWTO & UNEP.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our common future* (Brundtland Report). Oxford University Press.
- World Travel and Tourism Council (WTTC). (2023). *Economic impact research 2023: Global summary*. WTTC.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.