

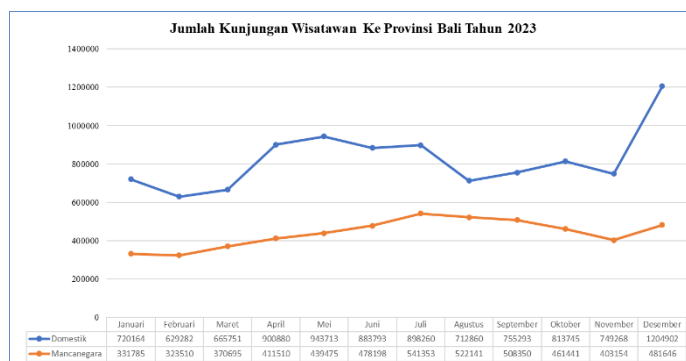
# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pariwisata sebagai salah satu primadona dalam perekonomian bangsa memiliki efek berantai (*multiplier effect*) kepada sektor lain yang berfungsi sebagai *agent of cultural development* dan *agent economic development* (Dewi, 2021). Bentuk *multiplier effect* dari pariwisata dihasilkan dari penerimaan devisa dari kunjungan wisatawan (Sinarta, 2021). Bali yang menjadi salah satu destinasi wisata paling populer di dunia, telah berhasil pulih dari krisis yang disebabkan oleh Pandemi COVID-19. Bali sempat mengalami pertumbuhan ekonomi terparah hingga -1,24% pada tahun 2020, hal ini disebabkan karena 70% PDRB Bali bergantung pada sektor pariwisata (Amrita, 2016). Saat ini, kepariwisataan di Bali semakin pulih dengan ditunjukkannya jumlah kunjungan mencapai 15.151.169 kunjungan sepanjang tahun 2023 (BPS, 2023).

**Gambar 1.1 Data Kunjungan Wisatawan ke Bali**



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Bali, 2023

Bangkitnya Bali dalam kancah pariwisata dunia menjadi bukti dari potensi yang dimiliki Bali sangat mampu menarik perhatian wisatawan. Keunikan dan ciri

khas Bali yang terkenal akan kearifan lokal sebagai daya tarik wisata mampu menjadi *leading sector* perekonomian di Indonesia (Santosa, 2003).

Wilayah Selatan Bali yang menjadi titik *center* pariwisata di Bali yaitu Kabupaten Badung. Kabupaten Badung menjadi sentral pariwisata di Bali karena posisinya sebagai gerbang utama bagi wisatawan. Selain itu, memiliki berbagai potensi wisata seperti wisata bahari, pertanian, perdagangan yang bersinergi dengan kepariwisataan berbasis budaya (Wicaksana, 2022). Kabupaten Badung terdiri dari 6 kecamatan dengan luas 418.52 km<sup>2</sup>. Kepariwisata di Kabupaten Badung dikembangkan dengan selektif dan selalu berpegang teguh pada pariwisata berbasis kearifan lokal. Penunjang kepariwisataan seperti potensi alam dan sarana rekreasi dikembangkan serta dikelola dalam obyek dan daya tarik wisata, daya tarik rekreasi, dan wisata hiburan.

Daerah pariwisata yang terkenal di Kabupaten Badung adalah daerah pariwisata di Desa Adat Canggu, Kecamatan Kuta Utara, Kabupaten Badung, Provinsi Bali. Desa Adat Canggu menjadi wilayah yang termasuk ke dalam Kawasan Strategis Pariwisata Daerah tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2023-2043. Desa dengan luas wilayah 5,23 km<sup>2</sup> memiliki potensi pariwisata dari alam dan budaya yang membuat para wisatawan tertarik untuk berkunjung. Desa Adat Canggu menjadi daerah dengan *digital nomad* terbesar di Bali (DetikBali, 2022).

Sebelum tahun 1980, Canggu menjadi daerah yang kental akan kebudayaan pertanian dan kelautan. Penduduk Canggu dulunya berprofesi sebagai petani dan nelayan, memenuhi kebutuhan ekonomi dengan tetap berakar pada kearifan lokal

yang kuat di daerah tersebut. Terdapat pula kawasan suci yaitu Pura Batu Bolong yang merupakan Pura Kahyangan Jagat (pura yang disungsung oleh seluruh umat Hindu di Bali) yang menjadi budaya religi masyarakat Canggu. Pariwisata mulai dibuka di desa ini karena banyak turis yang datang untuk melakukan *surfing* sejak tahun 1980-an, sehingga menjadikan daerah Canggu sebagai daerah daya tarik wisata. Hal ini memberikan dukungan dalam pengembangan pariwisata dengan melihat keunikan khusus dari wilayah wisata tersebut (Subawa, 2018). Perkembangan pariwisata di Canggu semakin meningkat pesat setelah pandemi COVID-19, Canggu menjadi daerah wisata yang pulih lebih awal dibandingkan dengan wilayah pariwisata terkenal lainnya seperti Kuta, Ubud dan Uluwatu.

Pemandangan sawah dan hamparan pasir pantai hitam vulkanik membentang dari wilayah Kerobokan hingga Pantai *Echo Beach* menjadi daya tarik wisatawan untuk melakukan kegiatan wisata sehingga memunculkan berbagai kegiatan pengembangan pariwisata melalui berbagai fasilitas pariwisata baik dari akomodasi, jasa transportasi, pelayanan, seni, atraksi, dan sosial kultural (Wahyundaria dan Sunarta, 2020). Adhinata & Sawitri dalam penelitian terdahulu menjelaskan telah terjadi perubahan ruang dalam tatanan sosial ekonomi di Canggu dari masyarakat non-industri menjadi kegiatan ekonomi berbasis pariwisata (Adhinata & Sawitri, 2023). Hingga pada tahun 2024, terdapat 1179 area penginapan, hotel, villa, dan *homestay* di wilayah Canggu (BPS, 2024). Pesatnya pertumbuhan pariwisata di Canggu membuat pemerintah desa melakukan “Kebijakan Tiga Ruang” dengan pembagian Canggu Selatan sebagai daerah hotel,

Canggu Tengah sebagai daerah minimarket, kafe, pantai dan *homestay*, Canggu Utara sebagai daerah pertanian dan *homestay* (Hamel, 2023).

Melalui temuan terdahulu dari Wahyundaria dan Sunarta, meski pengembangan pariwisata menjadi primadona menguntungkan bagi peningkatan ekonomi di Canggu, tampaknya keberadaan pariwisata juga memberikan berbagai gejala yang mengkhawatirkan baik dalam aspek sosial budaya dan lingkungan masyarakat di Canggu (Wahyundaria dan Sunarta, 2020). Adanya alih fungsi lahan untuk pengembangan pariwisata banyak dibangun sebagai penunjang pariwisata. Hal ini sesuai dengan penelitian terdahulu dari Sanjaya, bahwa pembangunan dan pengembangan pariwisata telah melebar secara masif di Kawasan Kuta Utara (kawasan Desa Canggu) berdampak pada perubahan tata ruang dan wilayah yang dijadikan sebagai akomodasi pariwisata untuk menunjang kegiatan pariwisata (Sanjaya, 2019).

Perubahan kondisi ini tidak hanya menyangkut tentang hubungan fisik atau hubungan antara manusia dengan alam, karena setiap lahan atau tanah di Bali khususnya di Canggu memiliki hubungan dengan kewajiban sosial-religius masyarakat yang juga berkaitan dengan budaya kearifan lokal di Bali. Permasalahan mengenai kemacetan, kriminalitas dan pelanggaran norma adat dilakukan oleh wisatawan di Canggu menjadi permasalahan sosial budaya yang rumit. Permasalahan sosial yang menjadi sisi gelap dari aktivitas pariwisata di Canggu ditunjukkan adanya petisi yang berasal dari penduduk setempat karena merasa terganggu dengan adanya suara yang bising dari tempat hiburan di daerah Canggu. Prawira dalam penelitiannya menjelaskan keberadaan pariwisata juga

menjadi potensi konflik di Canggü sebab banyaknya bangunan komersil dengan kegiatan wisatawan seperti berjemur di pantai, konsumsi alkohol dan tempat hiburan dengan volume musik tinggi yang berada di radius kawasan suci (Prawira, 2017). Banyak tempat hiburan yang berlokasi terlalu dekat dengan kawasan suci yaitu Pura yang disakralkan dan disucikan oleh masyarakat setempat (CNN Indonesia, 2022).

Canggü telah menjadi daerah yang mengalami turistifikasi. Menurut Fernandes, turistifikasi merupakan proses mengubah wilayah berkembang menjadi wilayah daya tarik wisata dengan tujuan menarik minat pengunjung menuju ke wilayah tersebut (Fernandes dalam Prawira, dkk, 2023). Turistifikasi menjadi proses saat suatu masyarakat berubah menjadi produk pariwisata (Picard, 2006: 164). Turistifikasi dapat dijelaskan dengan melihat konteks pariwisata di Canggü yang mengalami proses modifikasi budaya dan pengembangan suatu daerah disebabkan oleh pengembangan kegiatan pariwisata. Pengembangan kegiatan pariwisata di Canggü juga tidak hanya memberikan dampak positif namun juga berpotensi menimbulkan konflik. Melalui dampak negatif dari turistifikasi tersebut, kebijakan pemerintah sebagai regulator berperan besar dalam memberikan arahan strategis terhadap pengembangan pariwisata yang diterapkan di Canggü.

Menurut riset yang dilakukan Subadra menjelaskan bahwa pemerintah memiliki beberapa peran dalam sektor kepariwisataan yaitu perencanaan daerah, pembangunan fasilitas utama dan pendukung pariwisata, mengeluarkan kebijakan pariwisata dan membuat serta menegakkan peraturan (Subadra dalam Nugraha, 2021). Penelitian terdahulu dari Suardana mengungkapkan kebijakan

pengembangan pariwisata memberikan kepastian kepada masyarakat dan wisatawan guna memaksimalkan manfaat dari pengembangan pariwisata kepada pemangku pariwisata sehingga mampu meminimalisir dampak negatif (Suardana, 2013). Pemerintah memiliki peran besar dalam mengatur pariwisata melalui kebijakan pengembangan pariwisata (Pedro, 2021). *Standing* penelitian ini menganalisis integrasi dan harmonisasi kebijakan dari tingkat daerah hingga tingkat lokal adat dalam mewujudkan pariwisata berkelanjutan berbasis kearifan lokal. Peran dari kebijakan pengembangan pariwisata melalui keterlibatan sektor publik akan memberikan kepastian hukum terhadap pengembang pariwisata dan masyarakat di daerah wisata.

Kebijakan mengenai Kepariwisataan diatur dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2009 yang menjelaskan bahwa kepariwisataan menjadi bagian integral guna mendorong peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat dalam mengatasi berbagai permasalahan sosial ekonomi dengan tetap berlandaskan kepada jati diri bangsa. Pemerintah telah menerapkan berbagai rencana pembangunan pariwisata budaya (*cultural tourism*) berbasis kearifan lokal sebagai jenis pariwisata unggulan yang berlandaskan pada nilai-nilai kearifan lokal daerah setempat.

Pada tingkat daerah, Pemerintah Daerah Provinsi Bali menerapkan kebijakan mengenai Kepariwisataan melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisataan Budaya Bali. Arah kebijakan Pemerintah Provinsi Bali mendasar pada visi pembangunan daerah *Nangun Sat Kerthi Loka Bali* Melalui Pola Pembangunan Semesta Berencana

Menuju Bali Era Baru yang dijiwai oleh filosofi *Tri Hita Karana*, keharmonisan dengan alam, masyarakat, dan Tuhan serta bersumber dari kearifan lokal *Sad Kerthi*. Kebijakan tersebut memiliki ruang lingkup yang meliputi berbagai jenis pengembangan pariwisata baik dari pengembangan destinasi wisata, industri wisata, kelembagaan, kepariwisataan, penyelenggaraan pariwisata budaya, pengawasan dengan berpegang teguh pada nilai budaya, lingkungan, kearifan lokal ke ranah global.

Di tingkat Kabupaten, kebijakan pengembangan kepariwisataan juga mengikuti konsep Kepariwisata Budaya Bali. Hal ini diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 17 Tahun 2016 yang menjadi acuan bagi Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten badung untuk periode tahun 2017-2025. Kebijakan ini berfungsi sebagai panduan bagi semua pemangku kepentingan, termasuk pemerintah daerah, pihak swasta, dan masyarakat lokal dalam mengembangkan dan mengelola pariwisata secara tepat sasaran dan berkelanjutan sesuai dengan potensi daerahnya masing-masing. Dalam RIPPARKAB Badung, disebutkan bahwa tradisi dan adat istiadat lokal yang berpotensi dapat dimanfaatkan secara optimal.

Peran dari lembaga-lembaga yang tumbuh atas dasar kebudayaan sangat penting dalam pengembangan pariwisata berbasis kearifan lokal (Santosa, 2003). Orientasi terhadap keterlibatan masyarakat dan pelaku usaha lokal yang terbuka dan merujuk pada kesatuan dan pengelolaan yang terpusat (Prakosa dan Rindiana, 2023). Dalam Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2020 Pasal 23 dijelaskan bahwa penyelenggara kepariwisataan budaya di Bali salah satunya dilakukan oleh desa

adat. Menelisik lebih dalam mengenai Bali yang memiliki keistimewaan dari dalam kelembagaan yang mengakar pada budaya dan kearifan lokal, di Bali terdapat adanya dua komponen kelembagaan yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan yaitu keberadaan Desa Dinas dan Desa Adat dalam pengembangan pariwisata (Santoso, 2003). Desa Dinas di Bali mengatur mengenai urusan administrasi yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan pemerintah Desa di bawah kecamatan (Suarnata, 2013). Sedangkan Desa Adat menjadi komunitas tradisional yang berfokus pada kegiatan adat dalam menjalankan kegiatan sosial dan religi berbasis budaya dan menjadi lembaga dalam menjaga *culture heritage* di Bali.

Penelitian terdahulu Astara dan Wesna mengemukakan bahwa desa Adat di Bali memiliki peran penting dalam pengimplementasian kebijakan pengembangan pariwisata karena perannya yang khusus dalam mengelola kepariwisataan (Astara dan Wesna, 2021). Desa adat menerapkan fungsi *self-governing community* sekaligus *self-regulating community* yang diakui secara legal hukum formal dan sosialis (Adnyani dan Landrawan, 2023). Dalam konsep teori segitiga pluralisme dari Menski, desa adat dalam pengembangan pariwisata harus melibatkan *living law* dan *natural law* dengan penyesuaian nilai-nilai hukum yang hidup sesuai dengan kebutuhan desa adat.

Desa Adat Canggu sebagai lokus dari penelitian ini juga telah memiliki aturan yang berbasis adat bernama *awig-awig* Desa Adat Canggu. *Awig-Awig* merupakan peraturan yang lahir dari keputusan-keputusan lembaga adat guna mewujudkan kesejahteraan di desa tersebut. Kegiatan yang berkaitan dengan pariwisata budaya di Desa Adat Canggu diatur dalam *Palet 5 Indik Druen Desa*

Pawos 27. Dalam aturan tersebut dijelaskan mengenai berbagai jenis hiburan serta larangan yang mengatur mengenai wilayah desa (jidhat, 2024).

Berbagai kebijakan mengenai pengembangan pariwisata telah diatur dalam ranah nasional hingga lokal. Kebijakan dibuat untuk memberikan kepastian hukum dan menjadi panduan bagi masyarakat, pengusaha pariwisata dan wisatawan. Pemerintah daerah selaku pelaksana kebijakan dari pemerintah pusat dan peran desa adat dalam menghadirkan kebijakan pengembangan pariwisata menjadi bentuk dari keterlibatan sektor publik untuk menunjang keberhasilan dari kebijakan, utamanya dalam menjawab permasalahan yang terjadi akibat dampak negatif dari pariwisata (Suardana, 2013).

Berdasarkan data-data dan uraian di atas, penelitian ini menganalisis integrasi dan harmonisasi kebijakan pengembangan pariwisata yang berlaku dari kebijakan pada ranah provinsi, kabupaten, hingga desa adat dalam mewujudkan pariwisata berkelanjutan berbasis kearifan lokal di Desa Adat Cangu melalui keterlibatan sektor publik utamanya pada era turistifikasi. Hal ini sesuai dengan penelitian Suardana, bahwa dalam melaksanakan kebijakan pengembangan pariwisata memerlukan integrasi kebijakan yang mencakup sinergis antara pemerintah dan lembaga masyarakat setempat, sehingga keterlibatan sektor publik menjadi sangat penting dalam penentu kebijakan pengembangan pariwisata (Suardana, 2013). Integrasi dan harmonisasi antara kebijakan daerah hingga kebijakan lokal akan mencegah adanya tumpang tindih peraturan yang dapat menimbulkan ketidakpastian kebijakan sehingga mampu mencegah timbulnya potensi konflik (Anwar & Shafira, 2020). Mekanisme penyusunan program

legislasi yang baik di tingkat pusat, daerah hingga lokal merupakan suatu upaya yang berfungsi untuk meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan kebijakan (Adams, 2007). Instrumen kebijakan dalam mewujudkan integrasi kebijakan harus dibuat secara koheren dalam desainnya dan implementasi kebijakan membutuhkan penyamaan pemahaman dari tiap instrumen dalam menganalisis integrasi kebijakan (Cujedo, 2021).

Penelitian ini memperkaya studi terdahulu yang belum menyorot secara spesifik bagaimana integrasi dan harmonisasi kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan di Desa Adat Cangu pada era turistifikasi. Hasil penelitian sebelumnya lebih banyak melakukan identifikasi dampak perkembangan pariwisata di Desa Adat Cangu yang ditinjau dari sisi lingkungan dan tata ruang, namun belum ada penelitian yang membahas mengenai integrasi dan harmonisasi kebijakan pariwisata dari pemerintah daerah hingga lembaga adat lokal. Padahal, kebijakan pariwisata merupakan pedoman yang menjadi kerangka dalam pengambilan keputusan individu atau kolektif yang mempengaruhi pengembangan pariwisata (Pratama, 2016). Integrasi kebijakan kepariwisataan yang mengatur mengenai perizinan, aturan investasi wisata, lingkungan hidup, tata ruang dan wilayah, pengembangan sarana dan prasarana, dan pemberdayaan masyarakat akan memberikan kelancaran terhadap kepariwisataan (Teguh, 2013). Peran dari pemerintah dalam menghadirkan kebijakan pengembangan pariwisata akan menjadi bentuk dari keterlibatan sektor publik untuk menunjang keberhasilan dari kebijakan, utamanya dalam mengatasi permasalahan yang terjadi akibat dampak negatif pariwisata pada era turistifikasi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini akan difokuskan ke dalam satu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana integrasi dan harmonisasi kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan berbasis kearifan lokal pada era turistifikasi di Desa Adat Cangu, Kabupaten Badung, Provinsi Bali?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis integrasi dan harmonisasi kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan berbasis kearifan lokal pada era turistifikasi di Desa Adat Cangu, Kabupaten Badung, Provinsi Bali.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Apa manfaat dari penelitian ini secara garis besar terbagi atas dua hal, yakni sebagai berikut:

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pemerintahan dan kebijakan publik, utamanya kajian akademis yang membahas mengenai kebijakan pengembangan pariwisata dalam ranah provinsi hingga lokal di Desa Adat. Selain itu, penelitian ini bermanfaat untuk memberikan gambaran mengenai integrasi dan harmonisasi kebijakan pengembangan pariwisata. Hasil

penelitian ini dapat menjadi rujukan untuk penelitian-penelitian berikutnya dengan tema serupa serta dapat dikembangkan secara lebih komprehensif melalui riset yang lebih mendalam.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Melalui penelitian ini, penulis dan pembaca dapat mengetahui integrasi dan harmonisasi kebijakan pengembangan pariwisata berkelanjutan berbasis kearifan lokal pada era turistifikasi di Desa Adat Canggu, Kabupaten Badung, Provinsi Bali. Manfaat lainnya adalah dapat menjadi pendorong dalam memberikan pendidikan ilmu pemerintah terkhusus mengenai kebijakan pengembangan pariwisata di masyarakat. Nantinya, hasil akhir dari penelitian ini mampu menjadi bahan refleksi dan evaluasi bagi masyarakat terkait dengan pengembangan pariwisata yang tetap berpegang teguh pada nilai-nilai kearifan lokal.

### **1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis**

#### **1.5.1 Kebijakan Publik**

Thomas R.Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*what government to do, what they do and what difference it makes*” setiap hal yang dilakukan oleh pemerintah, memiliki kaitan dengan apa yang pemerintah lakukan, mengapa pemerintah melakukan dan apa hasil yang berbeda dari hal tersebut. Thomas R.Dye menjelaskan kebijakan publik sebagai suatu pilihan yang dilakukan oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan yang berorientasi kepada tujuan tertentu untuk mengakomodir kepentingan masyarakat. Sedangkan menurut James Anderson, kebijakan publik adalah tindakan yang dilakukan oleh aktor yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang menjadi suatu perhatian. Definisi

tersebut mengarahkan pada apa yang sebenarnya dikerjakan dibandingkan dengan apa yang diusulkan dan dimaksud (Agustino, 2006:7).

Definisi lain dikemukakan oleh Prof Dr. A Hoogerwerf bahwa kebijakan publik adalah usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan waktu dan sarana tertentu. Sehingga kebijakan menjadi jawaban dari suatu permasalahan yang berguna sebagai upaya pemecahan, pengurangan, dan pencegahan masalah dilakukan dengan tindakan yang terarah (Hoogerwerf dalam Abdoellah, 2016;19). Sedangkan Carl Friedrich mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu bentuk arahan tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah untuk memberikan hambatan-hambatan atau peluang-peluang dalam lingkungan tertentu yang nantinya akan diusulkan sebagai alat untuk mengatasi permasalahan dalam rangka untuk mencapai tujuan bersama sesuai dengan maksud tertentu (Friedrich, 1963). Kebijakan sebagai suatu peristiwa yang timbul karena urgensi untuk mendamaikan tuntutan dari pihak-pihak yang berkonflik (Abdoelallah dan Rusfiana, 2016;14).

Mengacu pada definisi yang dijelaskan oleh beberapa ahli di atas maka secara umum kebijakan publik merupakan cara yang ditunjukkan oleh sejumlah aktor (seorang pejabat, kelompok atau lembaga pemerintah) dengan membentuk suatu tindakan (kebijakan) sistematis untuk mencapai tujuan tertentu dalam suatu kelompok masyarakat.

Dalam penelitian ini, kebijakan publik yang diteliti adalah kebijakan pariwisata budaya yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisata Budaya Bali.

Kebijakan ini juga mencakup Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 17 Tahun 2016 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Badung Tahun 2017-2025 dan Peraturan Adat Desa Adat Canggu. Kebijakan ini berfungsi sebagai fondasi bagi pengembangan pariwisata yang matang di tingkat provinsi hingga desa, dengan tetap mempertahankan nilai-nilai budaya lokal yang ada di desa adat setempat. Dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2020, pasal 23 menegaskan bahwa desa adat merupakan salah satu penyelenggara kepariwisataan budaya di Bali.

### **1.5.2 Integrasi dan Harmonisasi Kebijakan**

Teori mengenai integrasi kebijakan pertama kali ditulis oleh Arild Underdal pada tahun 1980 yang membahas mengenai konteks kebijakan kelautan terintegrasi. Underdal mendefinisikan integrasi kebijakan sebagai suatu proses yang di dalamnya terdapat unsur-unsur terkait dan diatur oleh konsep yang lebih luas. Integrasi kebijakan melibatkan kepada suatu proses koordinasi dan sinkronisasi antar berbagai bidang kebijakan dan institusi dalam mengatasi masalah batas-batas sektoral dan institusional. Terdapat tiga kriteria yang harus dipenuhi yaitu kelengkapan, agregasi dan konsistensi (Underdal, 1980: 159). Komprehensivitas mengacu pada waktu, ruang, aktor dan permasalahan, agregasi mengacu pada evaluasi kebijakan dan konsistensi menyiratkan berbagai komponen kebijakan yang terintegrasi selaras satu sama lain. Integrasi kebijakan harus memiliki konsistensi dalam tujuan dan instrumen kebijakan serta melibatkan berbagai sub sistem dalam pengelolaan masalah yang kompleks dan melintasi batas-batas sektoral institusional. Instrumen atau aturan prosedural dalam suatu organisasi memiliki

struktur yang mencakup batas atau otoritas yang memiliki peran dalam mengawasi, mengarahkan dan mengkoordinasikan suatu permasalahan kebijakan (Jochim & May, 2010; Lafferty & Hovdev 2003).

Integrasi kebijakan mencakup kepada penggabungan tujuan dan instrumen kebijakan yang berada dalam sektor kebijakan untuk menciptakan tujuan dan instrumen yang baru sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan legitimasi program kebijakan (Hou dalam Trein & Maggetti, 2020). Cujedo menjelaskan bahwa instrumen kebijakan dalam mewujudkan integrasi kebijakan harus dibuat secara koheren dalam desainnya dan implementasi kebijakan membutuhkan penyamaan pemahaman dari tiap instrumen dalam menganalisis integrasi kebijakan. Terdapat tiga instrumen dalam mewujudkan kebijakan yang terintegrasi yakni kerangka kebijakan, otoritas dan penyaluran informasi (Cujedo & Michel, 2021). Integrasi kebijakan mencakup pada integrasi sektoral horizontal dan integrasi vertikal antar pemerintah dalam pembuatan kebijakan. Oleh karena itu, integrasi kebijakan menjadi penting untuk menghindari pengambilan keputusan yang terfragmentasi (Meijers & Stead, 2004).

Candel dan Biesbroek menjelaskan integrasi kebijakan mengacu pada dimensi kebijakan yang bersifat reformatif dalam mencapai tujuan kebijakan lintas sektoral yang memuat instrumen kebijakan dalam cakupan sektor atau sub sistem kebijakan (Candel & Biesbroek, 2016). Para pengambil keputusan menerapkan reformasi terhadap integrasi kebijakan dalam menghadapi tantangan kebijakan yang memerlukan solusi komprehensif yang berada di luar cakupan konfigurasi kebijakan yang ada (Peters, 2015). Integrasi kebijakan bukan hanya sebatas

perubahan dalam variabel tingkat kebijakan, melainkan penyesuaian tertentu yang memuat kondisi kontekstual kelembagaan seperti yuridiksi sub sistem dan sistem keyakinan kebijakan yang dominan (Candel & Biesbroek, 2016).

Dalam memahami integrasi kebijakan, perspektif tata kelola untuk menghasilkan aturan yang koheren menjadi fokus utama. Dalam proses integrasi otoritas implementasi memiliki tugas sebagai sarana dalam membangun dan melembagakan hubungan antara aktor pemerintah dan non pemerintah. Terdapat empat dimensi variabel dalam integrasi kebijakan, sebagai berikut (Candel & Biesbroek, 2016):

#### **1. Dimensi Kerangka Kebijakan (*Policy Frame*)**

Dimensi ini mengacu pada keseluruhan kerangka kebijakan yang digunakan dalam suatu sistem tata kelola dalam menangani masalah lintas sektor. Kerangka kebijakan berguna untuk melihat sejauh mana masalah kebijakan lintas sektor tersebut diakui oleh pemerintah dan memerlukan tata kelola secara lebih menyeluruh. Para pembuat kebijakan memahami bahwa masing-masing aktor saling membutuhkan untuk melakukan bagian dalam mengatasi masalah lintas sektor. Pemahaman yang dominan tersebut adalah alat konstitutif dari integrasi kebijakan (Jochim & May, 2010). Kerangka kebijakan mencakup pendefinisian dan pemahaman masalah kebijakan, struktur kebijakan, relevansi regulasi dan prosedur yang dominan di kalangan tempat politik makro dan digunakan dalam pengambilan keputusan kebijakan terhadap sistem tata kelola (Candel & Biesbroek, 2016).

**Tabel 1.1 Pengukuran Integrasi Kerangka Kebijakan**

| Tingkat Integrasi Rendah ←        |                                                                                                                                                                              | → Tingkat Integrasi Tinggi                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Jumlah Integrasi Kebijakan</b> | Masalah didefinisikan sempit dalam sistem tata kelola, tanpa mengakui sifat lintas sektor dan tanpa usaha untuk mengintegrasikan sub sistem lain dalam penyelesaian masalah. | Ada kesadaran mengenai pengaruh kebijakan dari berbagai sub sistem , namun masalah masih dilihat terbatas pada sub sistem tertentu tanpa dorongan kuat untuk integrasi. | Kesadaran yang meningkat menunjukkan bahwa masalah lintas sektor harus dikelola secara lebih luas, dengan penekanan pada koordinasi dan keterpaduan antar sub sistem . | Pengakuan bahwa masalah harus dikelola oleh sistem tata kelola secara keseluruhan dengan pendekatan holistik, yang tercermin dalam instrumen kebijakan yang melibatkan seluruh sub sistem . |

Sumber: Candel & Biesbroek, 2016

## 2. Dimensi Tujuan Kebijakan (*Policy Goal*)

Dimensi ini mencakup pada penetapan tujuan kebijakan yang jelas dan relevan untuk menyelesaikan masalah lintas sektor. Dalam dimensi ini melihat kepada inklusi pertimbangan tentang masalah spesifik dalam sistem tata kelola, sub sistem dan tujuan kebijakan yang terkait. Setiap sistem tata kelola memiliki tujuan kebijakan jangka pendek, menengah dan panjang yang harus dicapai, tujuan tersebut tentunya akan berdampak pada tindakan tiap aktor. Tujuan kebijakan dilihat dari dua indikator yaitu tingkat cakupan

kebijakan dan koherensi kebijakan antara konsekuensi ditimbulkan. Tingkat integrasi kebijakan diukur berdasarkan tujuan kebijakan yang tertanam pada tujuan sub sistem . Jika tujuan kebijakan yang tertanam hanya pada tujuan yang dominan sedang sedangkan tingkat integrasi tinggi apabila semua sub sistem memiliki tujuan kebijakan yang sama dan relevan satu sama lain.

**Tabel 1.2 Pengukuran Integrasi Tujuan Kebijakan**

| Tingkat Integrasi Rendah ← → Tinggi Integrasi Tinggi |                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                       |                                                                                       |                                                                                                        |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ruang Lingkup Kebijakan</b>                       | Masalah hanya dimasukkan dalam tujuan sub sistem yang dominan                                                                                                                        | Masalah diyakini dalam mencapai tujuan kebijakan diyakini oleh satu atau lebih sub sistem                                                                             | Tujuan kebijakan yang lebih bervariasi dalam sub sistem                               | Masalah kebijakan diyakini dalam mencapai tujuan kebijakan yang sama dan relevan antar tiap sub sistem |
| <b>Koherensi Kebijakan</b>                           | Koherensi kebijakan sangat rendah atau tidak ada. Terjadi ketika masalah yang lintas sektor tidak diakui, atau ketika sub sistem sangat otonom dalam menentukan tujuan masing-masing | Karena meningkatnya kesadaran akan eksternalitas dan kekhawatiran bersama, sub sistem mungkin akan menangani masalah ini dalam tujuan mereka, meskipun hanya sebagian | Tujuan sektoral yang terkoordinasi, yang dinilai berdasarkan kesesuaian dan koherensi | Tujuan kebijakan bersama yang dimasukkan dalam strategi yang menyeluruh                                |

Sumber: Candel & Biesbroek, 2016

### 3. Dimensi Keterlibatan Sub Sistem (*Subsystem Involvement*)

Dimensi variabel ini mengacu pada sejauh mana sub sistem dalam sistem tata kelola terlibat dalam menyelesaikan masalah kebijakan tertentu. Dalam dimensi ini melibatkan berbagai sub sistem yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan baik secara langsung atau tidak langsung. Sub sistem tersebut mencakup sejumlah aktor dan institusi yang terlibat dalam tata kelola permasalahan kebijakan lintas sektor. Keterlibatan sub sistem dilihat dari dua indikator yaitu sub sistem yang terlibat dalam tata kelola isu lintas sektoral dan kepadatan interaksi antar sub sistem dalam konfigurasi jaringan.

**Tabel 1.2 Pengukuran Integrasi Kebijakan Keterlibatan Sub Sistem**

|                                              | Tingkat Integrasi Rendah ← ————— → Tingkat Integrasi Tinggi                                                                                                                                   |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Keterli-<br/>batan<br/>Sub<br/>sistem</b> | Hanya ada satu sub sistem dominan yang mengatur masalah sendiri, tanpa melibatkan sub sistem lain secara formal. Namun, sub sistem lain mungkin terlibat dalam pembuatan kebijakan yang tidak | Sub sistem mulai menyadari bahwa sub sistem dominan gagal menangani masalah, sehingga kekhawatiran tentang masalah tersebut muncul di sub sistem lain. | Kesadaran bahwa masalah tersebut mempengaruhi banyak sektor lain, membuat dua atau lebih sub sistem memiliki tanggung jawab resmi untuk menyelesaikannya. | Semua sub sistem yang relevan mulai memahami peran mereka dalam penyelesaian masalah. Jumlah sub sistem yang terlibat secara resmi lebih banyak atau setara dengan sebelumnya |

|                             |                                       |                                                               |                                                                                                                                          |                                                                                                                                                     |
|-----------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | sengaja atau tanpa rencana            |                                                               |                                                                                                                                          |                                                                                                                                                     |
| <b>Kepada-tan Interaksi</b> | Tidak ada interaksi antara sub sistem | Pertukaran informasi dengan sub sistem dominan jarang terjadi | Ada tingkat interaksi yang tinggi antara sub sistem yang terlibat secara formal, namun interaksi dengan sub sistem lainnya lebih jarang. | Pertukaran informasi dan koordinasi lebih rutin dan formal, sering menggunakan instrumen yang mengatur hubungan antar sub sistem di tingkat sistem. |

Sumber: Candel & Biesbroek, 2016

#### 4. Dimensi Instrumen Kebijakan (*Policy Instrument*)

Dimensi ini mengacu pada kombinasi instrumen kebijakan yang digunakan dalam mencapai tujuan kebijakan terkait. Dimensi ini melibatkan pemilihan dan implementasi berbagai instrumen kebijakan seperti regulasi insentif dan program dukungan untuk mencapai hasil kebijakan yang diinginkan. Dimensi ini mengukur seberapa jauh kebijakan sektoral menyelesaikan permasalahan lintas sektoral secara substansial dan prosedural. Instrumen kebijakan dilihat dari tiga indikator yaitu penyebaran instrumen sub sistem, instrumen prosedural di tingkat sistem, konsistensi instrumen substantif dan prosedural.

**Tabel 1.4 Pengukuran Integrasi Instrumen Kebijakan**

| Tingkat Integrasi Rendah ←————→Tinggi Integrasi Tinggi |                         |                           |                       |                           |
|--------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
| <b>Penyebaran</b>                                      | Masalah hanya ditangani | Karena semakin sadar akan | Ada kemungkinan untuk | Instrumen kebijakan sudah |

|                                                 |                                                                                                                                    |                                                                                                                            |                                                                                                                                          |                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>instrumen sub sistem</b>                     | dengan instrumen kebijakan dari sub sistem dominan, baik itu instrumen substantif maupun prosedural                                | dampak eksternal, satu atau lebih sub sistem mulai menyesuaikan instrumen mereka untuk mengurangi dampak negatif.          | menambah lebih banyak variasi dalam instrumen yang menangani masalah lintas subsistem.                                                   | diterapkan di semua sub sistem yang relevan dan kebijakan terkait                                                                                        |
| <b>Instrumen Prosedural pada Tingkat Sistem</b> | Tidak ada instrumen prosedural yang relevan di tingkat sistem                                                                      | Beberapa instrumen berbagi informasi di tingkat sistem                                                                     | Jumlah instrumen prosedural di tingkat sistem semakin banyak, yang memfasilitasi sub sistem untuk bekerja bersama-sama menangani masalah | Berbagai instrumen prosedural di tingkat sistem, termasuk struktur yang melibatkan banyak sub sistem, melakukan pengkoordinasian, pengarahan, pemantauan |
| <b>Konsistensi</b>                              | Tidak ada konsistensi. Setiap instrumen bersifat sektoral dan merupakan hasil dari proses kebijakan yang dilakukan secara terpisah | Sub sistem mulai mempertimbangkan dampak eksternal dari instrumen yang digunakan dalam sektor mereka, dengan memperhatikan | Sub sistem berusaha mengatasi masalah secara bersama-sama dengan menyesuaikan instrumen mereka. Konsistensi menjadi tujuan yang jelas.   | Proses peninjauan ulang dilakukan untuk menciptakan campuran instrumen yang lebih baik antara sub sistem, menghasilkan instrumen lintas sub sistem yang  |

|  |  |                                                             |  |                                                           |
|--|--|-------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------|
|  |  | konsistensi<br>antara<br>sektor-<br>sektor yang<br>berbeda. |  | komprehensif untuk<br>mencapai<br>tujuan yang<br>koheren. |
|--|--|-------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------|

Sumber: Candel & Biesbroek, 2016

Penyusunan kebijakan harus disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dengan metode yang mengikat bagi semua lembaga yang berwenang dalam membentuk kebijakan (Supriyanto & Jannah, 2022). Proses melalui tahapan perencanaan dan penyusunan merupakan tahapan yang paling krusial. Hal tersebut karena tahapan perencanaan memerlukan adanya harmonisasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mengikat. Banyaknya peraturan dan kebijakan yang dibentuk dalam mengatasi suatu peristiwa tertentu membuat peraturan yang dibentuk memiliki masa berlaku yang berbeda-beda. Semakin banyak peraturan perundang-undangan yang dibentuk, semakin banyak pula permasalahan kebijakan yang muncul seperti adanya tumpang tindih, saling bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, perumusan kebijakan yang kurang jelas serta banyaknya penafsiran yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang memerintahnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

Harmonisasi kebijakan nasional di Indonesia meletakkan pada pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum dan kebijakan dalam kerangka harmonisasi tingkat nasional yang meliputi (Syahlan, 2021):

1. Komponen sistem hukum materiil terdiri dari peraturan perundang-undangan yang formal, hukum tidak tertulis seperti hukum adat dan keputusan yurisprudensi, serta asas-asas hukum yang mendasari struktur hukum internal.

2. Komponen struktur kelembagaan dari lembaga publik beserta para pemangku kebijakannya
3. Komponen budaya hukum meliputi sikap dan perilaku yang ditunjukkan oleh pejabat dan masyarakat dalam berinteraksi dengan berbagai elemen lain dalam proses penyelenggaraan kehidupan sosial bermasyarakat.

Dalam menghasilkan upaya yang efektif dan efisien dalam harmonisasi peraturan kebijakan harus terdapat metode yang jelas mengenai mekanisme harmonisasi sehingga pelaksana memiliki pedoman yang jelas mengenai aspek yang harus diharmonisasikan. Hal tersebut dilakukan untuk meminimalisir ego sektoral masing-masing instansi karena harus mengikuti suatu mekanisme yang telah ditetapkan dengan jelas (Soegiyono, 2015). Proses harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui dua tahap perumusan, yaitu harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (substansi). Melalui pendekatan ini, harmonisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan bertujuan untuk mengadaptasi sistem hukum nasional agar sesuai dengan standar global, sehingga hukum positif dan berbagai norma dapat diintegrasikan menjadi satu kesatuan norma yang memiliki karakteristik global.

### **1.5.3. Konsep Pariwisata**

Pariwisata merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia. Murdiastuti dan Rohman (2014:11) menjelaskan bahwa pariwisata merupakan aktivitas untuk memenuhi kebutuhan dalam bentuk berlibur, rekreasi, kebutuhan pendidikan, penelitian, jasmani rohani, kepentingan politik, dan sesuatu yang dapat

dikomersialisasikan dalam menunjang perekonomian. Pariwisata dilakukan secara individu, kelompok atau organisasi sosial.

Suwantoro (2004:3) mendefinisikan pariwisata sebagai perubahan tempat tinggal sementara orang untuk berpindah ke daerah yang bukan tempat tinggalnya karena terdapat keinginan melakukan kegiatan yang menghasilkan atau membutuhkan upah. Dengan kata lain, perjalanan yang dilakukan seseorang untuk mendapatkan kesenangan dan memenuhi keinginan akan sesuatu baik dalam bentuk usaha, kesehatan, konvensi, keagamaan.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009, pariwisata terdiri dari berbagai kegiatan wisata yang disokong oleh beragam layanan dan fasilitas yang disediakan oleh masyarakat, swasta, dan pemerintah. Kepariwisata sendiri mencakup seluruh kegiatan yang terkait dengan pariwisata, yang memiliki karakteristik yang kompleks dan melibatkan berbagai bidang. Aktivitas ini timbul sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan individu dan negara melalui interaksi yang erat antara wisatawan, masyarakat setempat, sektor swasta, dan pemerintah.

Sedangkan menurut Wahab dalam Murdiastuti dan Rohman (2014:39) mendefinisikan pariwisata merupakan industri yang dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui pembukaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan, serta pendorongan aktivitas di berbagai sektor produktif. Karena keterkaitannya dengan industri dan perdagangan, sektor pariwisata memiliki sifat yang kompleks.

Menurut UN-WTNO (dalam Pitana (2009:18-19), terdapat tiga elemen dasar dalam memberikan pengertian pariwisata secara holistik, yaitu:

1. *Domestic tourism* yaitu masyarakat di suatu wilayah yang berkunjung atau berwisata di dalam wilayah negaranya sendiri
2. *Inbound tourism* yaitu non-residen/bukan masyarakat di suatu wilayah wisata melakukan perjalanan wisata dan masuk ke negara
3. *Outbound tourism* yaitu residen/masyarakat di suatu wilayah melakukan perjalanan wisata menuju masyarakat di suatu berwisata ke negara lain menuju

Pendit dalam Marsono (2018:7) menjelaskan terdapat tiga jenis pariwisata yaitu

1. Pariwisata alam yaitu berfokus pada keindahan bentang alam sebagai daya tarik utama.
2. Pariwisata budaya yaitu berfokus pada kekayaan budaya dan hasil karya budaya.
3. Pariwisata minat khusus yaitu berfokus pada objek dan aktivitas khusus yang menarik bagi kelompok tertentu.

Pariwisata juga dapat dibedakan berdasarkan alasan atau motif wisatawan mengunjungi suatu tempat. Beberapa contoh termasuk wisata cagar alam, wisata industri, wisata budaya, wisata olahraga, wisata komersial, dan wisata kesehatan. Menurut Pendit dalam Utama (2017), jenis-jenis pariwisata ini mencerminkan berbagai kebutuhan dan minat wisatawan yang beragam.

### 1.5.3.1 Pengembangan Pariwisata

Menurut Munasef (1995:1) menjelaskan bahwa pengembangan pariwisata merupakan berbagai kegiatan yang dilakukan untuk menarik minat wisatawan datang ke daerah wisata melalui penyediaan sarana dan prasarana, guna memenuhi kebutuhan wisatawan. Pengembangan pariwisata bertujuan untuk memberikan kelengkapan dan peningkatan fasilitas dan pelayanan pariwisata (Pearce, 1981:12).

Menurut Cooper, dkk (2005) terhadap 4 komponen yang harus dimiliki dalam pengembangan pariwisata yaitu a) *attraction*, produk wisata yang ditawarkan oleh suatu destinasi untuk menarik minat wisatawan agar berkunjung ke wilayah tersebut. Atraksi wisata terbagi atas 3 jenis yaitu atraksi alam, atraksi budaya, atraksi buatan. b) *accessibility*, sarana dan prasarana yang mampu memudahkan wisatawan untuk mengunjungi kawasan wisata, baik berupa akses jalan raya, jenis transportasi serta aturan rambu-rambu penunjuk jalan. c) *amenities*, keseluruhan fasilitas yang mampu mendukung berbagai kebutuhan wisatawan di kawasan wisata. Ketersediaan sarana dan prasarana tersebut memuat berbagai kebutuhan akomodasi, penginapan, penyediaan makanan dan minuman, adanya tempat untuk berbelanja, tempat hiburan, rumah sakit, bank, *money changer* (Inskeep dalam Hadiwijoyo, 2012). d) *ancillary*, penyediaan kelengkapan kegiatan pariwisata bagi wisatawan maupun pelaku wisata. Layanan pendukung bagi wisatawan disediakan oleh berbagai *stakeholder*, mulai dari organisasi dan lembaga pemerintah daerah hingga kelompok pengelola destinasi wisata, asosiasi kepariwisataan, dan operator tur. Bentuk layanan ini dapat berupa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah atau

organisasi terkait untuk memberikan dukungan dan kemudahan selama kunjungan wisata.

#### **1.5.4 Desa Adat (*desa pakraman*): Pemerintahan Berbasis Kearifan Lokal Budaya di Bali**

Desa adat adalah sekumpulan masyarakat yang mempunyai identitas tertentu dan ciri khusus serta khas yang menjadi pembeda dengan kelompok sosial lainnya. Di Bali Desa Adat dikenal dengan nama *Desa Pakraman* merupakan kelompok tradisional di Bali yang memiliki ikatan terhadap adat dan istiadat serta terikat dengan adanya tiga tempat ibadah (pura) utama yang dikenal dengan Kahyangan Tiga (Setiada, 2003). Desa adat adalah komunitas tradisional yang berfokus kepada kegiatan adat dan agama Hindu yang berkembang di Bali. Anggota Desa Adat bergotong royong untuk menjalankan berbagai kegiatan berlandaskan pada kehidupan sosial religi dan sistem budaya yang berkembang di Bali (MPLA, 1990: Surpha 1994; dalam Pitana 1994:139). Landasan dari desa adat adalah berdasarkan nilai-nilai filosofis yang berkembang luhur yaitu Tri Hita Karana. Tri Hita Karana adalah filosofi tentang harmoni dengan alam semesta, yang tercermin dalam tiga hubungan utama: koneksi spiritual dengan Tuhan (*Parahyangan*), interaksi positif dengan lingkungan alam (*Palemahan*), dan relasi yang baik antar manusia (*Pawongan*). Nilai-nilai ini diimplementasikan melalui regulasi adat yang terdokumentasi (*awig-awig*) dan tradisi yang diwariskan secara turun-temurun (hukum tidak tertulis). (Purnawan, 2015). Terdapat ciri-ciri dari *Desa Pakraman*, antara lain (Pitana, 1994:145):

1. Memiliki batasan wilayah yang jelas, berupa batas alam seperti hutan, pantai, jurang, atau bukit.
2. Memiliki anggota yang dikenal dengan sebutan *krama* Desa.
3. Memiliki pura atau tempat peribadatan pura yang dikenal dengan sebutan *kahyangan tiga* atau *kahyangan* Desa.
4. Memiliki otonomi secara internal dan eksternal.
5. Memiliki sistem pemerintahan adat, dengan kepengurusan yang dikenal dengan sebutan *prajuru adat* di setiap Desa *Pakraman*.

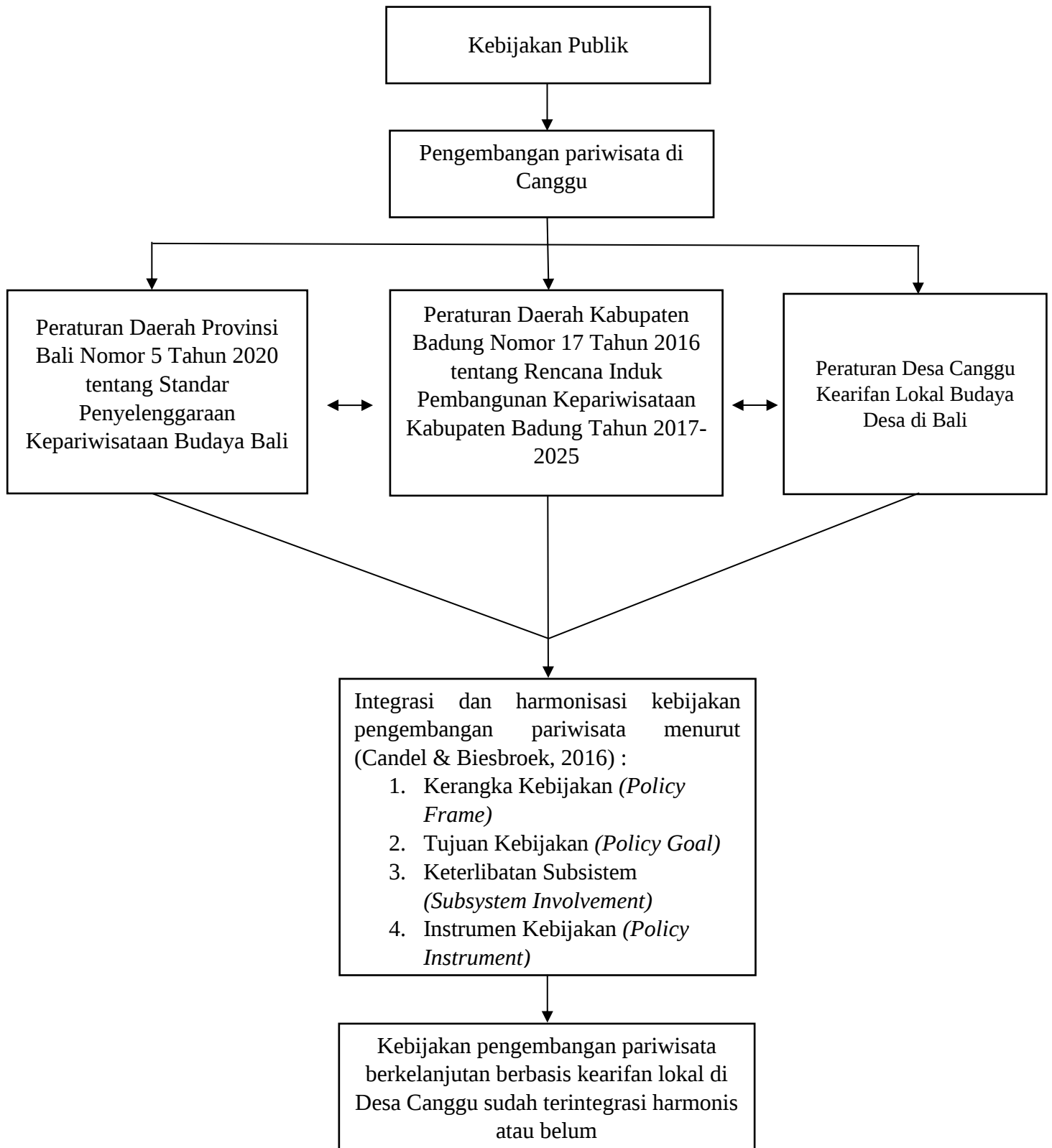
Desa adat di Bali atau Desa *Pakraman* diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Di dalam aturan tersebut mengatur mengenai berbagai hal yang menjadi hak dan kewajiban Desa *Pakraman* dalam menjalankan sistem pemerintahannya dalam landasan *Tri Hita Karana* (Jdih Bali, 2019). Kontribusi dari Desa *Pakraman* terhadap adat dan budaya juga menjadi potensi dan sumber daya yang dapat dijadikan modal untuk pembangunan di Bali. Potensi ini ditunjang dengan pelaksanaan otonomi daerah yang meliputi berbagai aspek, seperti aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya yang diintegrasikan dalam aturan adat atau *awig-awig* sebagai sarana pengendalian sosial bagi seluruh *krama* Desa (Sirtha, 2016).

Pasal 34 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali menjelaskan bahwa Desa Adat di Bali memiliki kewenangan dalam menentukan peraturan desa adat, menetapkan perencanaan pembangunan sesuai wilayah desa adat, melakukan pengembangan dan pelestarian nilai kearifan lokal, menetapkan hukum adat sesuai dengan hukum yang berlaku serta memelihara

ketentraman dan ketertiban masyarakat atau *krama* di Desa Adat. Dalam pengambilan keputusan dalam Desa Adat atau *desa pakraman*, diambil berdasarkan keputusan musyawarah mufakat dari seluruh anggota desa (*krama desa*) dengan dipimpin oleh Bendesa (kepala desa adat). Pengambilan keputusan yang menyangkut pada masalah teknis operasional dilakukan dalam forum kelembagaan yang disebut dengan nama *paruman desa* atau *sangkepan desa*. Keputusan yang diambil dalam forum *paruman desa* harus sesuai dengan hukum adat yang berlaku atau dikenal dengan sebutan *awig-awig* (Sirtha, 2016). *Awig-awig* adalah kebijakan adat berupa aturan yang ditetapkan oleh masyarakat desa adat dan wajib ditaati oleh seluruh warga (*krama desa adat*) yang berada di wilayah desa tersebut. Aturan-aturan ini didasarkan pada implementasi *Tri Hita Karana* yang selaras dengan *desa mawacara* dan *dharma* agama yang berlaku di masing-masing desa adat. *Desa mawacara* merupakan hukum adat yang bersifat lokal, hanya berlaku di desa adat tertentu, dan dapat berupa aturan tertulis maupun tidak tertulis. Setiap desa adat di Bali memiliki *desa mawacara* dengan aturan yang khas.

## 1.6 Operasionalisasi Konsep

### 1.6.1 Kerangka Pemikiran



### 1.6.2 Kerangka Konseptual

**Tabel 1.5 Kerangka Konseptual**

| Dimensi                                       | Definisi                                                                                                                                                                                                                                                                      | Indikator           | Sub Indikator                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Integrasi dan Harmonisasi Kebijakan</b>    |                                                                                                                                                                                                                                                                               |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Kerangka Kebijakan<br>( <i>Policy Frame</i> ) | Kebijakan kerangka kerja mencakup perumusan dan pemahaman isu-isu kebijakan, struktur kebijakan, relevansi peraturan dan prosedur yang berlaku di tempat-tempat politik makro, dan digunakan dalam pengambilan keputusan kebijakan sistem tata kelola.                        | Jumlah Kebijakan    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemahaman terhadap kondisi pariwisata di tiap lembaga</li> <li>2. Pemahaman terhadap kebijakan pariwisata di tiap lembaga</li> <li>3. Mekanisme penyelarasan antar kebijakan yang terintegrasi di tiap lembaga</li> </ol>                                                               |
| Tujuan Kebijakan<br>( <i>Policy Goal</i> )    | Dimensi ini mencakup pada penetapan tujuan kebijakan yang jelas dan relevan untuk menyelesaikan masalah lintas sektor. Dalam dimensi ini melihat kepada inklusi pertimbangan tentang masalah spesifik dalam sistem tata kelola, sub sistem dan tujuan kebijakan yang terkait. | Rentang Kebijakan   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kesesuaian tujuan setiap lembaga dalam mendukung kepariwisataan budaya berdasarkan daya dukung dan rentang kebijakan</li> <li>2. Koherensi kebijakan melalui integrasi tujuan antar tiap sub sistem, pemanfaatan basis data dan tantangan dalam menjalankan tujuan kebijakan</li> </ol> |
|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                               | Koherensi Kebijakan |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                            |                                                                                                                                                                                                             |                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Keterlibatan Subsistem<br>( <i>Subsystem Involvement</i> ) | Keterlibatan sub sistem mencakup sejumlah aktor dan institusi yang terlibat dalam tata kelola permasalahan kebijakan lintas sektor                                                                          | Sub sistem yang Terlibat               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sub sistem yang terlibat dan pemahaman terhadap kelembagaan oleh seluruh unsur integrasi kebijakan yang terlibat</li> <li>2. Kepadatan interaksi antar aktor secara langsung dan tidak langsung dalam tata kelola interaksi</li> <li>3. Keaktifan aktor dan koordinasi yang terjalin dalam pengimplementasian kebijakan kepariwisataan budaya</li> </ol> |
|                                                            |                                                                                                                                                                                                             | Kepadatan Interaksi                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Instrumen Kebijakan<br>( <i>Policy Instrument</i> )        | Dimensi ini menjadi alat dan metode yang digunakan untuk mencapai tujuan kebijakan. mengukur seberapa jauh kebijakan sektoral menyelesaikan permasalahan lintas sektoral secara substansial dan prosedural. | Penyebaran Instrumen Sub sistem        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyebaran dan diversifikasi instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan</li> <li>2. Instrumen prosedural kebijakan pada tiap lembaga</li> <li>3. Konsistensi instrumen kebijakan secara substantif dan prosedural di tiap lembaga</li> </ol>                                                                                         |
|                                                            |                                                                                                                                                                                                             | Instrumen Prosedural di Tingkat Sistem |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                            |                                                                                                                                                                                                             | Konsistensi                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Sumber: Diolah oleh Penulis

## 1.7 Metode Penelitian

### 1.7.1 Jenis Penelitian

Jenis yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Metode kualitatif menghasilkan data yang bersifat deskriptif, berupa catatan tertulis atau rekaman lisan yang menggambarkan perilaku dan pengalaman orang-orang yang diteliti (Bogdan & Taylor dalam Lexy J. Moleong, 2018). Metode kualitatif

menekankan kepada pemberian makna dan penelitian melakukan interpretasi sebagai bentuk penafsiran yang di dapat dari data dan fakta yang empiris. Penelitian kualitatif deskriptif mengkaji suatu fenomena melalui pemberian gambaran secara komprehensif mengenai pokok bahasan yang diteliti, sesuai dengan tujuan dari penelitian ini. Penelitian ini dilakukan dengan melakukan wawancara kepada partisipan dengan mengajukan pertanyaan yang umum serta luas, untuk dapat dikumpulkan, dianalisis, dan diinterpretasikan secara lebih mendalam (Creswell, 2016).

#### **1.7.2 Situs Penelitian**

Penelitian ini berlokasi di Desa Adat Cangu, Kecamatan Kuta Utara, Kabupaten Badung, Provinsi Bali. Desa Adat Cangu merupakan desa yang memiliki pemandangan alam yang memesona mulai dari pesona pantai hingga sawah yang membentang di tengah desa. Wilayah dengan cakupan area 5,23 km<sup>2</sup> ini menjadi favorit di kalangan wisatawan lokal dan internasional sebagai tujuan pariwisata.

#### **1.7.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian adalah narasumber atau informan yang mampu memberikan informasi mengenai situasi yang diteliti. Penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling* dalam pengambilan data melalui berbagai pertimbangan. Pertimbangan tersebut dapat berupa anggapan bahwa informan yang diwawancarai telah memenuhi kualifikasi mengenai topik penelitian, sehingga menghasilkan data yang berkualitas. Berdasarkan kriteria diatas, orang-orang yang menjadi informan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.6 Subjek Penelitian**

| <b>No</b> | <b>Nama</b>                                  | <b>Pekerjaan/Jabatan</b>                                                                           |
|-----------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1         | Ni Wayan Esti Ekarini Rahayu, S.S., M.Hum    | Kepala Seksi Pengembangan Destinasi Wisata Buatan Dinas Pariwisata Provinsi Bali                   |
| 2         | I Gusti Agung Ngurah Maha Adi Putra, SST.PAR | Analisis Kebijakan Ahli Muda Dinas Pariwisata Kabupaten Badung                                     |
| 3         | I Made Wiadnyana, S.T                        | Penata Perizinan Ahli Muda Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Badung |
| 4         | I Wayan Suarsana                             | Kepala Adat Desa Adat Canggu                                                                       |
| 5         | I Gede Adi Krisna, S.M                       | Perangkat Desa Dinas Canggu                                                                        |
| 6         | Made Supadma                                 | Pengusaha (Pengelola <i>Sand Bar</i> di Pantai Batu Bolong)                                        |
| 7         | Rahmasari                                    | Masyarakat Lokal                                                                                   |
| 8         | Bu Ayu                                       | Masyarakat dan Pedagang Lokal                                                                      |

Sumber: Diolah oleh Penulis

#### **1.7.4 Jenis dan Sumber Data**

Penelitian kualitatif menggunakan data dalam bentuk narasi seperti tulisan, ucapan atau simbol yang menggambarkan suatu konteks tertentu. Tindakan atau peristiwa pada fenomena sosial tertentu. Sumber data dalam penelitian ini yaitu:

- a) Data primer yaitu sumber informasi yang didapatkan secara langsung oleh peneliti saat pengumpulan data. Data ini bisa berasal dari wawancara dengan informan atau dari hasil observasi yang dilakukan oleh peneliti. Proses wawancara menggunakan daftar pertanyaan sebagai acuan, yang telah disesuaikan dengan kebutuhan riset.
- b) Data sekunder yaitu informasi yang diperoleh dari sumber tidak langsung (Sugiyono, 2018). Data didapat dari pemahaman berbagai sumber, seperti buku, jurnal dan data-data yang tidak langsung berkaitan dengan riset. Data sekunder dibutuhkan untuk mendukung data primer. Sumber data yang

sangat dibutuhkan oleh penulis sesuai dengan fenomena sosial yang diamati.

#### **1.7.5 Teknik Pengumpulan Data**

##### **a) Wawancara**

Dalam sebuah penelitian, wawancara menjadi sarana penting bagi peneliti untuk mendapatkan informasi langsung dari narasumber. Proses ini melibatkan komunikasi dua arah dalam bentuk tanya jawab, yang hasilnya kemudian diinterpretasikan untuk kepentingan riset (Sugiyono, 2018). Penelitian kualitatif umumnya memanfaatkan wawancara mendalam sebagai teknik utama (*in-depth interview*).

##### **b) Dokumentasi**

Dokumentasi yang dilakukan dalam pengumpulan data untuk memperoleh sumber lain yang relevan dalam penelitian. Terdapat beberapa cara yang dilakukan seperti melakukan dokumentasi berkas-berkas atau data-data pendukung yang berupa *hard file* dan melakukan pengumpulan Salinan data jika berupa *soft file*. Teknik dokumentasi dilakukan untuk mempermudah penelitian mengakomodir dan menyimpan banyak data.

##### **c) Studi Pustaka**

Studi teknik adalah teknik mengumpulkan data dari literatur yang sudah tersedia, dengan sumber yang memiliki relevansi dengan topik penelitian. Penulis mendapatkan referensi dari hasil bacaan dan melakukan pencatatan poin-poin dalam buku, jurnal, artikel, berita, dan penelitian-penelitian terdahulu, dapat berupa *hard file* maupun *soft file*.

### **1.7.6 Analisis dan Interpretasi Data**

Tahapan ini menjadi tahapan yang wajib dilewati oleh penulis, utamanya bagi penulis kualitatif. Proses interpretasi dilakukan untuk melakukan mengidentifikasi serta mendapatkan penjelasan makna dari data-data yang telah didapat. Terdapat tahapan-tahapan dari analisis data yaitu:

- a) Reduksi data yaitu proses penyulingan informasi, sehingga dapat ditemukan konsep yang berkaitan dengan penelitian. Mekanisme dari proses ini yaitu melakukan pengorganisasi data sehingga berbagai data yang telah dikumpulkan dapat ditarik secara final. Reduksi data dilakukan hingga laporan akhir penelitian telah tersusun secara lengkap
- b) Penyajian data yaitu penyajian dalam bentuk bagan, hubungan antar kategori, gambar, teknik, dan sejenisnya. Penulis melakukan pemaparan data yang telah tersedia dengan melakukan hubungan pada data dan teori yang digunakan.
- c) Penarikan kesimpulan yaitu proses menarik kesimpulan yang menjadi tahapan akhir sebagai penulis untuk memberikan makna atau interpretasi dari temuan penelitian yang didasarkan ada data-data yang telah diorganisir.

### **1.7.7 Kualitas Data**

Dalam menghasilkan hasil penelitian yang komprehensif, dilakukan uji kualitas data. Validitas dimaknai sebagai upaya untuk melakukan akurasi hasil penelitian melalui serangkaian penerapan prosedur-prosedur tertentu. Data dikatakan valid apabila informasi yang diperoleh dari informan dan sumber-sumber

terkait tidak memiliki perbedaan dengan realitas yang terjadi di lapangan. Sehingga kesesuaian antara sumber menjelaskan mengenai keabsahan dari data atau informasi yang diteliti.

Penelitian menggunakan teknik triangulasi sebagai prosedur dalam mengecek validitas data. Triangulasi data merupakan teknik untuk memeriksa data-data agar terbukti keabsahannya dengan melakukan pengecekan kembali setelah memperoleh data. Pengecekan dilakukan dari sumber lain seperti pihak atau instansi yang terlibat dan kredibel. Cara yang dilakukan untuk melakukan triangulasi data yaitu:

- a) Melakukan wawancara mendalam dengan informan
- b) Melakukan uji silang data yang didapatkan dari informan sesuai dengan kondisi di lapangan
- c) Melakukan konfirmasi dan validasi atas hasil informasi melalui narasumber atau sumber data yang kredibel