

ANALISIS KEBIJAKAN TATA KELOLA  
KOLABORATIF

# KONSERVASI KAWASAN PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL

(Studi Kawasan Penyangga Taman Nasional Bali Barat)

20  
24

## PENDAHULUAN

Implementasi kebijakan publik sering melibatkan tiga entitas utama, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil (Steven E. Daniels and Walker, 2001). Antara sektor swasta, pemerintah dan masyarakat selalu membangun sebuah kontestasi birorkasi dalam berbagai pembangunan (Binada, 2023). Peran birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan menjadi penentu keberhasilannya, sementara interaksi dengan aktor eksternal juga memengaruhi proses kebijakan tersebut (Taufik, 2017). Dalam konteks pelaksanaan kebijakan, berbagai stakeholder dan aktor terlibat beserta interaksi antara mereka dibangun melalui lembaga-lembaga dengan kepentingan terkait (Ansell et al., 2020; Ansell & Gash, 2008). Governance jaringan (network governance) memeriksa bagaimana emosi dan tindakan aktor dipahami dan diatur serta bagaimana proses sosial dan kebijakan dapat mempengaruhi gagasan dasar (Emerson et al., 2012; Kirk Emerson and Tina Nabatchi, 2015). Implementasi kebijakan dalam konteks tata kelola pemerintahan terkait erat dengan interaksi (Budiman et al., 2019) dan perilaku stakeholder yang terlibat, yang dapat memiliki dampak yang diinginkan atau tidak diinginkan (Elston & Bel, 2022).

Dalam konteks lokal, kebijakan publik sering memerlukan kolaborasi antar berbagai pihak karena tidak dapat dilaksanakan secara mandiri oleh satu entitas. Desentralisasi memberikan kesempatan bagi pemerintah lokal untuk lebih mendekatkan diri pada kebutuhan masyarakat dan meningkatkan demokratisasi proses pemerintahan. Namun, desentralisasi juga membawa fragmentasi yang memungkinkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta antar daerah. Pentingnya hubungan antar daerah semakin menonjol, terutama dalam konteks keterbatasan sumber daya dan upaya meningkatkan efisiensi pelayanan publik (Teles, 2016). Berbagai bentuk kerjasama antar daerah telah dicatat, termasuk kontrak pelayanan antar pemerintah, kesepakatan bersama, dan transfer pelayanan antar pemerintah. Meskipun demikian, kendala seperti ego-sektoral (Teles, 2016) dan kompleksitas insentif fiskal sering menjadi hambatan dalam mewujudkan kerjasama yang efektif (Wright & Slukhai, 2021).

Pentingnya kerjasama antar daerah sangat relevan dalam konteks Taman Nasional Bali Barat (TNBB), di mana kerjasama antara pemerintah pusat, daerah, dan desa sangat diperlukan untuk mengelola wilayah ini secara efektif. TNBB memiliki potensi pariwisata yang besar, tetapi memerlukan sinkronisasi antara Balai TNBB dan pemerintah daerah penyangga untuk memastikan pengembangan pariwisata yang berkelanjutan. Kerjasama ini juga mencakup aspek teknis seperti standarisasi layanan angkutan wisata dan pengelolaan tiket. Namun, ego-sektoral dan konflik antar masyarakat dapat menjadi hambatan dalam kerjasama ini.

Naskah ini bertujuan untuk memahami dan meningkatkan kerjasama dalam tata kelola pariwisata di TNBB melalui pengembangan sistem digital. Transformasi digital diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas tata kelola wilayah ini, serta meningkatkan pendapatan daerah melalui pariwisata. Penggunaan metodologi system thinking diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih baik tentang sistem kerjasama antar pemerintah dan stakeholder terkait dalam mengelola TNBB. Kesimpulannya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengatasi tantangan dalam tata kelola pariwisata di TNBB dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat melalui pembangunan ekowisata yang berkelanjutan.

## MASALAH KEBIJAKAN

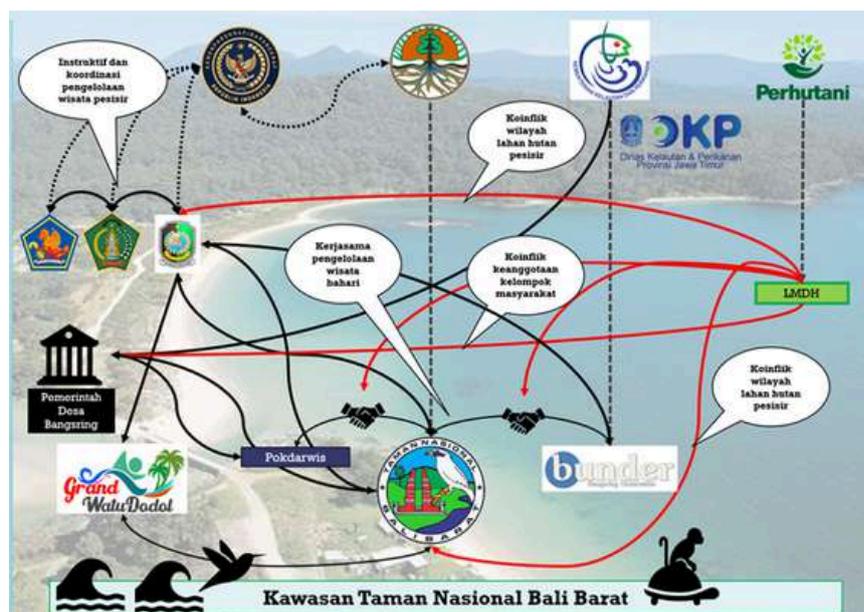
### a. Belum Maksimalnya Kolaborasi Aktor

Taman Nasional Bali Barat (TNBB) diusulkan sebagai salah satu dari 11 calon taman nasional di Indonesia pada tahun 1982, bertepatan dengan Kongres Taman Nasional se-Dunia ke-III di Denpasar, Bali. Meskipun kaya akan flora dan fauna, TNBB seringkali diidentikkan dengan perlindungan bagi kelangsungan jalak bali (*Leucopsar rothschildi*). Secara administratif, TNBB terletak di dua kabupaten, yaitu Buleleng dan Jembrana, Provinsi Bali. Selain sebagai konservasi alam, TNBB juga menjadi tempat wisata alam dan perikanan tangkap (skala kecil). Berfungsinya kawasan konservasi atau marine protected area (MPA) ditentukan oleh faktor ekologi dan sosial. Namun, MPA di Filipina dan Indonesia cenderung sukses dari aspek ekologi namun gagal dari aspek sosial, dengan terbatasnya partisipasi, pembagian keuntungan ekonomi yang tidak merata, dan hilangnya mekanisme resolusi konflik.

Pendekatan top-down berbasis negara sentris yang telah digunakan sebelumnya tidak lagi memadai, terutama karena kerusakan sumber daya akibat pendekatan sentralisasi manajemen sumber daya kelautan. Oleh karena itu, pengelolaan harus melibatkan aktor negara, pasar, dan masyarakat sipil. Era reformasi dan desentralisasi melalui Undang-Undang No. 22 tahun 1999 (diubah dengan UU No. 32 tahun 2004) menempatkan peran serta berbagai pihak, seperti nelayan, adat, organisasi lokal, dan pemerintah daerah, sangat relevan dalam tata kelola kawasan konservasi. TNBB sedang membangun kerangka kolaboratif antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan desa. Taman nasional berfungsi sebagai penghubung antara pemerintah pusat dalam tata kelola kehutanan. Pelestarian sumber daya hutan tidak dapat dipisahkan dari pembangunan ekonomi, terutama di wilayah di mana penduduk setempat bergantung pada sumber daya hutan untuk kelangsungan hidup mereka. Kebijakan alokasi kawasan sebagai kawasan lindung, termasuk taman nasional, perlu disertai dengan regulasi yang mendukung pengelolaan yang berkelanjutan.

Pengelolaan kolaboratif muncul sebagai pendekatan untuk mengintegrasikan kepentingan pelestarian dan pembangunan ekonomi, khususnya bagi masyarakat sekitar kawasan konservasi termasuk taman nasional. Dalam konteks sumber daya hutan, negara/pemerintah dianggap sebagai pemilik sementara masyarakat dan pengusaha sebagai pengguna sumber daya hutan. Pengelolaan kolaboratif merupakan pendekatan multidimensi yang menggabungkan berbagai pihak dengan tujuan akhir adalah konservasi lingkungan, pemerataan distribusi manfaat, dan tanggung jawab dalam pengelolaan sumber daya alam. Kolaborasi membutuhkan komunikasi yang baik antara para pemangku kepentingan. Networking menjadi media untuk membangun kerangka kolaboratif tersebut, meskipun membutuhkan sumber daya yang besar. Kolaborasi dan networking diperlukan dalam tahap awal proses kolaborasi, dimana stakeholders bekerja sama dalam menetapkan masalah, arah kolaborasi, dan pelaksanaannya. Kolaborasi yang berhasil membutuhkan transparansi dan komunikasi yang baik agar konflik dapat dihindari dan efektivitasnya dapat dipertahankan.

TNBB merupakan kawasan yang dikelola oleh pemerintah melalui Balai TNBB sebagai pelaksana teknisnya. Pemerintah daerah berperan sebagai pihak pendukung dalam tata kelola kawasan TNBB, sementara pemerintah daerah Banyuwangi memanfaatkan konsep "Pintu Masuk Pulau Bali" untuk meningkatkan kunjungan wisatawan. Namun, keberhasilan ini tidak jarang mendapat tekanan dari pihak lain, seperti Perum Perhutani, yang merasa kehilangan sumber daya ekonomi akibat desentralisasi kehutanan. Secara keseluruhan, kolaborasi dan networking menjadi kunci dalam mengelola TNBB dengan efektif, melibatkan berbagai pihak untuk mencapai tujuan konservasi lingkungan dan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Adapun, pemetaan aktor dalam pengelolaan TNBB ialah sebagai berikut:



**Gambar 2 Pemetaan Aktor TNBB**

Sumber: Diolah oleh penulis

## **b. Tantangan Pariwisata Bahari Di Tingkat Lokal : Pemberdayaan, Konservasi dan Kebutuhan Ekonomi**

Sebagai Taman Nasional yang tergolong dalam kategori kawasan konservasi, TNBB dihadapkan pada serangkaian tantangan dalam pengelolaan, perlindungan, dan pemeliharaan kawasan tersebut, mengingat peran pentingnya sebagai habitat bagi sekitar 160 spesies flora dan fauna. Upaya-upaya tersebut membutuhkan kajian yang mendalam, termasuk dalam hal pemberdayaan, konservasi, dan keberlanjutan finansial lembaga yang bertanggung jawab atas TNBB. Salah satu tantangan yang dihadapi adalah pembangunan dan industrialisasi wilayah pesisir yang luas, seperti di Pulau Menjangan, yang memiliki potensi besar untuk perkembangan industri.

Upaya pemberdayaan menjadi aspek kunci dalam menjaga kelestarian TNBB. Pemberdayaan masyarakat pesisir dapat dilakukan melalui pendidikan dan sosialisasi tentang potensi TNBB serta melalui pendekatan perencanaan partisipatif. Dengan melibatkan masyarakat dalam pembangunan, tidak hanya keberlanjutan flora dan fauna yang terjaga, tetapi juga perekonomian masyarakat dapat meningkat. Sebagai contoh, pembersihan sampah plastik di daerah Gilimanuk, yang melibatkan partisipasi aktif warga setempat, merupakan salah satu langkah pemberdayaan yang telah dilakukan oleh TNBB. Langkah-langkah seperti ini tidak hanya menjaga kebersihan kawasan wisata, tetapi juga menunjukkan kepedulian masyarakat terhadap lingkungan sekitarnya.

Upaya konservasi menjadi kunci untuk memastikan keberlanjutan flora dan fauna di TNBB. Penerapan konservasi dilakukan di berbagai zonasi, terutama zona inti, sesuai dengan peraturan yang mengatur tentang konservasi sumber daya alam dan ekosistem. Melalui strategi konservasi, TNBB berusaha melindungi satwa, tumbuhan, dan ekosistem, termasuk ikon satwa seperti Jalak Bali. Upaya konservasi yang dilakukan oleh TNBB mencakup melindungi populasi Jalak Bali, menjaga berbagai jenis flora dan fauna, serta memanfaatkan sumber daya alam secara lestari untuk kegiatan pendidikan dan wisata. Selain itu, TNBB juga mengupayakan perekonomian masyarakat setempat dengan mengembangkan potensi pariwisata di kawasan tersebut. Upaya ini melibatkan pengelolaan zonasi TNBB untuk pengembangan destinasi wisata, pendidikan, dan kebudayaan. Peningkatan jumlah wisatawan di TNBB berpotensi meningkatkan perekonomian masyarakat setempat melalui berbagai sektor, seperti jasa wisata, kuliner, dan akomodasi. Model pengembangan ekonomi di sekitar TNBB menggambarkan bagaimana peningkatan pariwisata dapat menjadi motor penggerak ekonomi lokal. Dengan menggabungkan upaya pemberdayaan, konservasi, dan pengembangan ekonomi, TNBB berusaha menjaga keberlanjutan kawasan konservasinya sambil memberikan manfaat yang nyata bagi masyarakat setempat. Peran aktif masyarakat dalam menjaga dan memanfaatkan TNBB secara

menjadi kunci keberhasilan dalam menghadapi berbagai tantangan yang dihadapi oleh kawasan konservasi ini. Sebagaimana paparan di atas, model kolaborasi yang didapat ialah sebagai berikut:



Gambar 2 Model Peningkatan Perekonomian Masyarakat Sekitar TNBB

Sumber: Diolah oleh penulis

## ALTERNATIF KEBIJAKAN

### a. Kolaborasi dan Kerjasama Dengan Pemerintah Daerah

Kurang kuatnya kolaborasi antar daerah penyangga TNBB berimplikasi pada rumitnya koordinasi tata kelola kepariwisataan. Perbedaan yang sangat signifikan terjadi pada wilayah Kabupaten Banyuwangi dengan Kabupaten Buleleng dan Kabupaten Jemberana. Tim peneliti menilai adanya kesenjangan pengelolaan pariwisata, yang berdampak pada kualitas fasilitas dan sarana pendukung. Lebih lanjut berdampak pada perbedaan jumlah kunjungan wisatawan dari kedua provinsi tersebut. Dengan demikian, untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan dan branding, maka diperlukan untuk melakukan kolaborasi antar daerah. Kolaborasi berkaitan dengan pengelolaan kawasan mangrove dan terumbu karang, pengawasan dan kegiatan konservasi lingkungan lainnya. Kolaborasi antar daerah juga akan mendukung adanya sinergitas pembangunan yang berkelanjutan di tingkat daerah.

## b. Meninjau Ulang Tata Kelola Kawasan

Tata Kelola Kawasan penyangga TNBB yang terdiri dari hutan mangrove, hutan tropis, dan wilayah laut, ternyata tidak sepenuhnya dikelola oleh pemerintah daerah dan Balai TNBB, namun juga terdapat pengelolaan hutan yang menjadi wewenang Perhutani. Tim peneliti menilai terdapat ego sektoral antara Perum Perhutani, Pemerintah Daerah dan Balai TNBB dalam mengelola Kawasan penyangga. Pemerintah melalui Kementerian KLHK perlu meninjau ulang tentang tata kelola hutan khususnya di wilayah Taman Nasional agar tidak terjadi tumpang tindih antara kelompok masyarakat, pemerintah dan Perum Perhutani.

## c. Re-branding Destinasi

Destinasi di wilayah Kabupaten Banyuwangi yang menjadi pintu masuk ke Kawasan TN TNBB perlu dilakukan re-branding. Upaya ini ditujukan untuk merestorasi beberapa destinasi yang telah terbengkalai seperti Grand Watu Dodol (GWD). Sangat disayangkan jika destinasi yang dikelola oleh pemerintah daerah tersebut tidak terawat dan minim kunjungan wisatawan. Re-branding perlu dilakukan bersama kelompok masyarakat, akademisi, dan investor. Kolaborasi ini akan memberikan nuansa baru terhadap destinasi, mendukung konsep pembangunan pariwisata yang berkelanjutan. Tim peneliti juga mengidentifikasi tidak adanya sinkronisasi antara program pemerintah dengan kemampuan dan keinginan masyarakat lokal. Dengan demikian, pemerintah daerah perlu melakukan reformasi proses bisnis kelembagaan WGD.

## REFERENSI

- Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., & 't Hart, P. (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach. *Policy and Society*, 39(4), 570–591. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785726>
- 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>
- Binada, U. (2023). Dynamics of Contestment of Formal and Informal Institutions in The Public Space in Governance of the Introduction The implementation of. *Policy & Governance Review*, 7(September), 316–331. <https://doi.org/10.30589/pgr>.
- Budiman, S., Utari, D. S., Fazira, N., & Junriana, J. (2019). Dinamika Kewenangan Urusan Lingkungan Hidup di Pemerintah Daerah (Studi tentang Pengawasan Mangrove di Kota Tanjungpinang). *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 4(3), 29124. <http://ejournal.uigm.ac.id/index.php/PDP/article/view/771>

- Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., & 't Hart, P. (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach. *Policy and Society*, 39(4), 570–591. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785726>
- 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>
- Binada, U. (2023). Dynamics of Contestment of Formal and Informal Institutions in The Public Space in Governance of the Introduction The implementation of. *Policy & Governance Review*, 7(September), 316–331. <https://doi.org/10.30589/pgr>.
- Budiman, S., Utari, D. S., Fazira, N., & Junriana, J. (2019). Dinamika Kewenangan Urusan Lingkungan Hidup di Pemerintah Daerah (Studi tentang Pengawasan Mangrove di Kota Tanjungpinang). *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 4(3), 29124. <http://ejournal.uigm.ac.id/index.php/PDP/article/view/771>
- Elston, T., & Bel, G. (2022). Does inter-municipal collaboration improve public service resilience? Evidence from local authorities in England. *Public Management Review*, 00(00), 1–28. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2012377>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Kirk Emerson and Tina Nabatchi. (2015). Coillaborative Governance Regimes. *In Georgetown University Press*. <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf%0Ahttp://fiskal.kemenkeu.go.id/ejournal%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.cirp.2016.06.001%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.powtec.2016.12.055%0Ahttps://doi.org/10.1016/j.ijfatigue.2019.02.006%0Ahttps://doi.org/10.1>
- Steven E. Daniels and Walker, G. B. (2001). Working through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach: Vol. Vol. 10. A (Issue 7). *Praeger Publishers*. <https://doi.org/10.1080/08941920490465775>
- Taufik, T. (2017). Studi Jaringan Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik Taufik. *AL-Ijtima'i-International Journal of Government and Social Science*, 2(2), 219–234.
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan.
- Wright, G., & Slukhai, S. (2021). Decentralization policy in Ukraine: How voluntary amalgamation, inter-municipal cooperation and fiscal incentives impacted the local government system. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 14(1), 311–343. <https://doi.org/10.2478/nispa-2021-0012>