

Efektivitas Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Mendorong Pembangunan Ekonomi Melalui Pengembangan Ekowisata Di Kabupaten Berau

Ira Indriani
Universitas Padjadjaran
iranuriyanto@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to evaluate the effectiveness of local government policies in promoting sustainable economic development through the development of ecotourism in Berau Regency, East Kalimantan. Berau Regency is known for its significant potential in the ecotourism sector, particularly with prominent destinations such as the Derawan Islands and Labuan Cermin Village. The local government has adopted several strategic policies, outlined in documents such as RIPPDA and RPJMD, to support the development of sustainable ecotourism. However, the effectiveness of these policies remains uncertain, especially in terms of implementation, equitable distribution of benefits, and environmental conservation. This study employs a descriptive qualitative approach, utilizing data collection methods such as in-depth interviews, policy document analysis, and field observations. The findings indicate that, although the policies align with the principles of sustainable development, their implementation faces significant challenges. In particular, local community involvement is uneven, environmental conservation efforts are insufficient, and coordination between stakeholders is suboptimal. Analysis through public policy theory, sustainable development theory, and ecotourism theory reveals that the existing policies, while normative, are not sufficiently effective in achieving inclusive and sustainable development goals. Therefore, improvements in governance, capacity building for local communities, and enhanced evaluation and monitoring mechanisms are necessary to ensure that ecotourism policies in Berau Regency contribute to sustainable and equitable economic development.

Keywords: *Ecotourism, Public Policy, Sustainable Economic Development, Policy Effectiveness, Berau Regency.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan pemerintah daerah dalam mendorong pembangunan ekonomi berkelanjutan melalui pengembangan ekowisata di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur. Kabupaten Berau dikenal memiliki potensi besar dalam sektor ekowisata, terutama dengan keberadaan destinasi unggulan seperti Kepulauan Derawan dan Kampung Labuan Cermin. Pemerintah daerah telah mengadopsi sejumlah kebijakan strategis dalam dokumen seperti RIPPDA dan RPJMD untuk mengembangkan ekowisata yang berkelanjutan. Namun, efektivitas kebijakan tersebut masih menjadi pertanyaan, terutama dalam hal implementasi, pemerataan manfaat, dan pelestarian lingkungan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, studi dokumen kebijakan, serta observasi lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun kebijakan telah menunjukkan arah yang sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan, pelaksanaannya masih menghadapi tantangan. Keterlibatan masyarakat lokal belum merata, aspek konservasi lingkungan masih lemah, dan koordinasi antar-stakeholder masih belum optimal. Analisis menggunakan teori kebijakan publik, teori pembangunan berkelanjutan, dan teori ekowisata menunjukkan bahwa kebijakan yang telah ada cenderung bersifat normatif dan belum cukup efektif dalam mencapai tujuan pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan. Dengan demikian, diperlukan perbaikan tata kelola, peningkatan kapasitas masyarakat lokal, serta mekanisme evaluasi dan pengawasan yang lebih baik agar kebijakan ekowisata di Kabupaten Berau benar-benar dapat mendorong pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Kata Kunci: Ekowisata, Kebijakan Publik, Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan, Efektivitas Kebijakan, Kabupaten Berau.

PENDAHULUAN

Kabupaten Berau merupakan salah satu wilayah strategis di Kalimantan Timur yang kaya akan potensi sumber daya alam, baik dari sektor kehutanan, pertambangan, maupun

kelautan. Selama bertahun-tahun, struktur ekonomi daerah ini banyak bergantung pada sektor ekstraktif, seperti batu bara dan kayu. Meskipun sektor ini mampu memberikan kontribusi besar terhadap pendapatan daerah,

namun dalam jangka panjang model pembangunan semacam ini telah menimbulkan berbagai permasalahan, seperti degradasi lingkungan, ketimpangan pembangunan, dan kerentanan terhadap fluktuasi ekonomi global. Oleh karena itu, dalam beberapa tahun terakhir, Pemerintah Kabupaten Berau mulai mengarahkan pembangunan ke sektor yang lebih berkelanjutan, salah satunya melalui pengembangan pariwisata berbasis ekowisata.

Potensi wisata bahari di Kabupaten Berau sangat besar, terutama pada kawasan Kepulauan Derawan yang telah dikenal luas sebagai salah satu destinasi unggulan Indonesia. Keindahan alam bawah laut, keragaman hayati, dan budaya lokal menjadi daya tarik yang mendorong pemerintah daerah menetapkan kawasan ini sebagai prioritas pembangunan sektor pariwisata. Pengembangan kawasan ini tidak hanya ditujukan untuk menarik wisatawan, tetapi juga sebagai strategi dalam mendorong pertumbuhan ekonomi lokal yang lebih inklusif dan ramah lingkungan.

Sebagai bentuk komitmen, pemerintah daerah telah menerbitkan sejumlah kebijakan strategis. Salah satu kebijakan utama adalah Peraturan Daerah Kabupaten Berau Nomor 8 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA), yang menjadi landasan formal dalam

pengembangan sektor pariwisata. RIPPDA menetapkan pengembangan pariwisata berkelanjutan sebagai prioritas, dengan pendekatan berbasis masyarakat, pelestarian lingkungan, dan peningkatan ekonomi lokal. Kebijakan ini diwujudkan melalui program pengembangan desa wisata, pelatihan masyarakat lokal sebagai pelaku pariwisata, dan pemberdayaan UMKM berbasis budaya dan lingkungan.

Selain itu, pemerintah juga mengintegrasikan isu lingkungan dan keberlanjutan dalam kebijakan lainnya, seperti RPJMD Kabupaten Berau 2021–2026 yang menegaskan pentingnya transisi ekonomi pasca-tambang menuju sektor pariwisata dan ekonomi hijau. Program-program konservasi juga diterapkan, seperti pengelolaan kawasan pesisir, pelestarian penyu, serta pengaturan zona kunjungan wisata demi menjaga ekosistem tetap lestari.

Meskipun berbagai kebijakan telah diterapkan, tantangan dalam pelaksanaannya masih cukup besar. Beberapa di antaranya adalah keterbatasan koordinasi antar instansi, rendahnya kapasitas kelembagaan di tingkat lokal, serta belum meratanya manfaat ekonomi yang dirasakan oleh masyarakat sekitar destinasi wisata. Selain itu, ada pula kekhawatiran bahwa pembangunan infrastruktur pariwisata yang tidak dikelola

dengan baik justru dapat memicu degradasi lingkungan di kawasan konservasi.

Berdasarkan kondisi tersebut, penting untuk dilakukan evaluasi terhadap efektivitas kebijakan pembangunan ekonomi berkelanjutan yang telah dijalankan pemerintah daerah, khususnya di sektor ekowisata. Evaluasi ini diharapkan dapat memberikan gambaran sejauh mana kebijakan tersebut telah berhasil mencapai tujuan utamanya, yaitu mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif, memperkuat peran masyarakat lokal, serta menjaga keberlanjutan lingkungan di Kabupaten Berau.

KAJIAN PUSTAKA

Teori Ekonomi Berkelanjutan

Ekonomi berkelanjutan merupakan sebuah pendekatan dalam ilmu ekonomi yang menekankan pada keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, keberlanjutan lingkungan, dan keadilan sosial sebagai dasar dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Teori ini lahir sebagai respons terhadap kelemahan dari paradigma ekonomi konvensional yang terlalu fokus pada pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) dan eksploitasi sumber daya alam tanpa mempertimbangkan batas ekologi dan distribusi manfaat. Dalam teori ekonomi berkelanjutan, pembangunan dianggap berhasil apabila mampu menciptakan

kesejahteraan dalam jangka panjang tanpa merusak daya dukung lingkungan dan tanpa meninggalkan ketimpangan sosial.

Menurut Herman E. Daly, salah satu tokoh utama dalam teori ini, ekonomi berkelanjutan adalah sistem ekonomi yang beroperasi dalam batas-batas ekologis (ecological limits) dan memprioritaskan keberlanjutan sistem kehidupan alam sebagai prasyarat bagi kehidupan manusia. Daly menekankan konsep "steady-state economy", yaitu sistem ekonomi yang tidak terus-menerus tumbuh secara kuantitatif, tetapi mampu berkembang secara kualitatif dan menjaga kestabilan dalam konsumsi serta produksi agar tidak melampaui kapasitas daya dukung bumi (Daly, 1996).

Teori ini juga menyoroti pentingnya intergenerational equity, yaitu keadilan antar generasi dalam pemanfaatan sumber daya alam. Menurut Pearce, Markandya, dan Barbier (1989), pembangunan ekonomi berkelanjutan menuntut bahwa sumber daya alam tidak hanya dieksploitasi untuk kebutuhan generasi saat ini, tetapi juga harus dijaga dan dikelola agar generasi masa depan memiliki akses yang sama terhadap kualitas hidup dan sumber daya yang cukup. Oleh karena itu, investasi dalam modal alam (natural capital), seperti hutan, air, dan keanekaragaman hayati, menjadi salah satu

indikator penting dalam menilai keberlanjutan ekonomi.

Dalam praktiknya, ekonomi berkelanjutan juga menekankan pentingnya internalisasi eksternalitas lingkungan. Menurut teori eksternalitas dari Pigou, ketika aktivitas ekonomi menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan (seperti pencemaran), maka biaya sosial dari aktivitas tersebut harus dimasukkan ke dalam harga pasar melalui mekanisme seperti pajak karbon atau sistem kuota emisi. Pendekatan ini bertujuan agar pelaku ekonomi mempertimbangkan dampak lingkungan dalam keputusan produksinya, sehingga tercipta efisiensi alokatif dan perlindungan lingkungan secara bersamaan (Tietenberg & Lewis, 2012).

Dalam konteks pembangunan daerah, teori ekonomi berkelanjutan sangat relevan untuk digunakan sebagai dasar kebijakan karena menekankan pentingnya pembangunan berbasis potensi lokal, penggunaan sumber daya secara bijaksana, dan pelibatan aktif masyarakat dalam proses pembangunan. Dengan demikian, keberhasilan ekonomi tidak hanya diukur dari pertumbuhan angka PDRB, melainkan juga dari indikator keberlanjutan lingkungan, pengurangan kemiskinan, serta ketahanan ekonomi lokal. Oleh karena itu, pemerintah daerah seperti Kabupaten Berau perlu merancang dan mengevaluasi kebijakan

pembangunan mereka berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi berkelanjutan agar dapat menciptakan sistem yang lebih resilien, inklusif, dan berorientasi jangka panjang.

Kebijakan Publik dan Efektivitasnya

Kebijakan publik merupakan bagian penting dari proses pemerintahan yang berfungsi sebagai instrumen untuk menyelesaikan berbagai masalah publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Thomas R. Dye (2013), kebijakan publik adalah “apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.” Definisi ini menekankan bahwa kebijakan bukan hanya serangkaian keputusan aktif, tetapi juga mencakup ketidakterlibatan atau ketidakhadiran tindakan pemerintah terhadap suatu persoalan. Dalam prosesnya, kebijakan publik terbentuk melalui tahapan yang kompleks, mulai dari perumusan masalah, agenda setting, formulasi kebijakan, implementasi, hingga evaluasi, yang semuanya melibatkan berbagai aktor, baik dari sektor pemerintahan, swasta, maupun masyarakat sipil. Dalam konteks daerah, kebijakan publik menjadi alat utama untuk mengarahkan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi lokal.

Salah satu aspek penting dalam studi kebijakan publik adalah evaluasi efektivitas kebijakan. William N. Dunn (2003)

mengemukakan lima kriteria utama yang dapat digunakan untuk menilai efektivitas suatu kebijakan. Pertama, efektivitas, yang merujuk pada sejauh mana kebijakan berhasil mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan. Kedua, efisiensi, yang mengukur hubungan antara hasil yang diperoleh dan sumber daya yang digunakan, termasuk biaya dan waktu. Ketiga, kesesuaian atau *adequacy*, yaitu sejauh mana kebijakan tersebut benar-benar relevan dan tepat dalam menjawab permasalahan yang dihadapi masyarakat. Keempat, responsivitas, yaitu kemampuan kebijakan untuk merespons kebutuhan, aspirasi, dan dinamika sosial masyarakat secara fleksibel. Dan terakhir, keadilan atau *equity*, yang menilai sejauh mana hasil dari kebijakan tersebut terdistribusi secara adil di seluruh lapisan masyarakat. Kelima aspek ini menjadi dasar untuk menilai apakah suatu kebijakan benar-benar memberikan manfaat dan dampak positif yang berkelanjutan.

Selain melalui pendekatan evaluatif, pemahaman tentang bagaimana kebijakan dirancang juga penting. Dalam teori kebijakan, dikenal berbagai model perumusan kebijakan, salah satunya adalah model rasional dan model inkremental. Model rasional menjelaskan bahwa kebijakan harus dirumuskan berdasarkan proses sistematis yang mencakup identifikasi masalah, analisis alternatif,

penetapan tujuan, dan pemilihan solusi yang optimal berdasarkan data yang tersedia. Namun, dalam praktik pemerintahan, seringkali model inkremental lebih mencerminkan kenyataan. Model ini, yang diperkenalkan oleh Charles Lindblom (1959) dalam konsep "The Science of Muddling Through", menekankan bahwa kebijakan biasanya dikembangkan melalui perubahan kecil bertahap berdasarkan kebijakan sebelumnya, karena keterbatasan informasi, waktu, dan kondisi politik.

Lebih jauh, efektivitas kebijakan juga sangat dipengaruhi oleh tata kelola pemerintahan atau *governance*. Dalam konteks modern, *governance* tidak hanya melibatkan peran pemerintah, tetapi juga mengedepankan kolaborasi antara aktor-aktor lain seperti sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, dan komunitas lokal. Menurut Pierre dan Peters (2000), keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada kemampuan pemerintah dalam membangun kemitraan yang sinergis dan mengatur koordinasi lintas sektor secara efektif. Hal ini menjadi sangat relevan dalam konteks pembangunan berkelanjutan, di mana masalah-masalah kompleks seperti perubahan iklim, ketimpangan ekonomi, dan pelestarian lingkungan menuntut pendekatan yang kolaboratif dan partisipatif.

Dengan demikian, teori kebijakan publik dan evaluasinya memberikan kerangka konseptual yang kokoh dalam menilai apakah kebijakan pemerintah, khususnya di tingkat daerah, telah berjalan secara efektif, efisien, dan berkeadilan. Evaluasi tidak hanya dilakukan terhadap hasil akhir (outcome), tetapi juga terhadap proses penyusunan, pelaksanaan, dan tingkat keterlibatan masyarakat di dalamnya. Dalam konteks Kabupaten Berau, penerapan teori ini dapat membantu menilai apakah kebijakan pembangunan ekonomi berkelanjutan yang dicanangkan oleh pemerintah daerah benar-benar mampu mengakomodasi prinsip keberlanjutan dan memberdayakan masyarakat lokal secara nyata.

Ekowisata

Ekowisata atau *ecotourism* merupakan suatu bentuk pariwisata yang berfokus pada kegiatan wisata berbasis alam yang bertanggung jawab, berkelanjutan, dan mendukung konservasi serta kesejahteraan masyarakat lokal. Menurut definisi dari The International Ecotourism Society (TIES, 2015), ekowisata adalah “perjalanan yang bertanggung jawab ke kawasan alami yang melestarikan lingkungan, mempertahankan kesejahteraan masyarakat lokal, dan melibatkan pendidikan serta interpretasi lingkungan.” Definisi ini menekankan bahwa

ekowisata bukan sekadar wisata alam biasa, tetapi juga mencakup unsur pendidikan lingkungan, partisipasi masyarakat, dan tanggung jawab ekologis dalam seluruh aktivitas wisatanya. Oleh karena itu, ekowisata tidak hanya bertujuan untuk menciptakan pengalaman wisata yang menyenangkan, tetapi juga untuk mempromosikan pelestarian alam dan pembangunan sosial ekonomi yang inklusif.

Secara teoritis, ekowisata berkembang dari paradigma pembangunan berkelanjutan, khususnya dalam upaya mengintegrasikan pelestarian lingkungan dengan pengembangan ekonomi lokal. Teori ini menekankan pentingnya tiga pilar utama—ekonomi, sosial, dan lingkungan—yang harus saling mendukung. Dalam konteks ini, ekowisata diyakini sebagai salah satu bentuk paling ideal dari pariwisata berkelanjutan karena secara langsung mendekatkan wisatawan dengan alam dan budaya lokal, sekaligus menciptakan insentif ekonomi untuk menjaga kelestarian lingkungan. Weaver (2001) menambahkan bahwa ekowisata cenderung berlangsung dalam skala kecil, menggunakan pendekatan yang minim dampak terhadap lingkungan, dan mendukung pelibatan aktif masyarakat lokal baik sebagai pelaku wisata maupun sebagai penjaga nilai-nilai kearifan lokal.

Dalam teori ekowisata, terdapat sejumlah prinsip dasar yang menjadi pijakan pengembangan dan implementasi program. Fennell (2008) menggarisbawahi prinsip-prinsip utama ekowisata, antara lain: adanya kepedulian terhadap konservasi alam, partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan, pendidikan dan interpretasi terhadap lingkungan bagi wisatawan, serta adanya kontribusi nyata terhadap ekonomi lokal. Dengan kata lain, keberhasilan ekowisata tidak hanya diukur dari jumlah kunjungan wisatawan, tetapi juga dari bagaimana kegiatan tersebut berdampak positif terhadap pelestarian ekosistem, pemberdayaan ekonomi, dan peningkatan kesadaran lingkungan.

Lebih lanjut, ekowisata juga dihubungkan dengan teori Community-Based Tourism (CBT), yang menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam kepemilikan, pengelolaan, dan distribusi manfaat dari kegiatan wisata. Dalam model ini, masyarakat tidak hanya menjadi objek dari kegiatan wisata, tetapi bertransformasi menjadi aktor utama dalam merancang, mengelola, dan mengembangkan destinasi wisata berbasis potensi lokal. CBT dalam konteks ekowisata memberi ruang bagi masyarakat adat dan komunitas pedesaan untuk menjaga kelestarian alam dan budaya mereka, sambil tetap

mendapatkan manfaat ekonomi secara langsung dari aktivitas pariwisata. Oleh karena itu, pendekatan ekowisata yang berbasis masyarakat dianggap sebagai strategi efektif dalam menjembatani antara tujuan konservasi dan kesejahteraan ekonomi (Scheyvens, 1999).

Di Indonesia, konsep ekowisata semakin relevan dalam konteks daerah-daerah yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati seperti Kabupaten Berau di Kalimantan Timur. Kawasan ini dikenal memiliki potensi luar biasa dalam sektor pariwisata alam seperti wisata bahari (Derawan, Maratua), hutan tropis, dan budaya lokal. Penerapan teori ekowisata dalam wilayah ini dapat menjadi pendekatan strategis untuk mendukung pembangunan ekonomi daerah tanpa merusak ekosistem yang menjadi daya tarik utama pariwisata. Namun, hal ini menuntut tata kelola yang baik, regulasi yang mendukung, serta sinergi antara pemerintah daerah, masyarakat lokal, pelaku industri, dan lembaga konservasi agar prinsip-prinsip ekowisata benar-benar terwujud.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk menggambarkan dan mengevaluasi efektivitas kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Berau dalam mendorong pembangunan ekonomi berkelanjutan melalui pengembangan sektor

ekowisata. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti untuk memahami fenomena secara mendalam melalui perspektif para pelaku kebijakan dan masyarakat yang terlibat langsung. Metode ini juga relevan digunakan dalam evaluasi kebijakan publik, terutama untuk mengungkap proses, konteks, dan faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan di tingkat lokal.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah kebijakan pemerintah daerah yang terkait langsung dengan pengembangan ekowisata dan pembangunan ekonomi berkelanjutan, seperti *Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA)*, program pembangunan desa wisata, pengelolaan kawasan konservasi wisata bahari (seperti Pulau Derawan dan Maratua), serta kebijakan penguatan kapasitas masyarakat dalam pariwisata berbasis komunitas. Fokus evaluasi akan diarahkan pada kriteria efektivitas kebijakan menurut William N. Dunn (2003), yaitu efektivitas, efisiensi, kesesuaian, responsivitas, dan keadilan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*), dokumentasi, dan observasi lapangan. Wawancara akan dilakukan terhadap sejumlah informan kunci (*key*

informants), seperti pejabat Dinas Pariwisata Kabupaten Berau, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), pengelola ekowisata lokal (*pokdarwis*), LSM lingkungan, serta tokoh masyarakat yang terlibat dalam pengembangan pariwisata berbasis masyarakat. Dokumentasi diperoleh dari dokumen kebijakan, laporan kinerja pemerintah daerah, publikasi akademik, dan media lokal yang relevan. Sementara itu, observasi akan dilakukan langsung ke lokasi-lokasi ekowisata seperti Derawan, Maratua, Biduk-Biduk, dan Labuan Cermin untuk melihat secara nyata implementasi kebijakan dan partisipasi masyarakat lokal.

Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif interaktif menurut model Miles dan Huberman (1994) yang mencakup tiga tahapan utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan memilih data relevan dari hasil wawancara dan dokumentasi, kemudian disusun secara sistematis sesuai dengan fokus evaluasi. Data yang telah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk narasi deskriptif untuk dianalisis keterkaitannya. Terakhir, penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif untuk menjawab rumusan masalah dan mengukur sejauh mana kebijakan pemerintah daerah telah efektif dalam mewujudkan pembangunan ekonomi berkelanjutan melalui ekowisata.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Efektivitas Implementasi Kebijakan Ekowisata di Kabupaten Berau

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dinas Pariwisata Kabupaten Berau dan beberapa pelaku wisata lokal, diketahui bahwa kebijakan pengembangan ekowisata di Kabupaten Berau telah dituangkan dalam beberapa dokumen perencanaan, seperti Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPPDA), dokumen RPJMD Kabupaten Berau, serta kebijakan konservasi kawasan strategis wisata seperti Kepulauan Derawan dan sekitarnya. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan kontribusi sektor pariwisata terhadap perekonomian daerah dengan tetap memperhatikan aspek pelestarian lingkungan dan budaya lokal. Namun, dalam implementasinya, kebijakan tersebut belum sepenuhnya menunjukkan hasil yang optimal.

Dari temuan penelitian, dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan pengembangan ekowisata di Kabupaten Berau masih menghadapi berbagai kendala dalam hal efektivitas dan konsistensi pelaksanaan. Hal ini sejalan dengan teori kebijakan publik menurut William N. Dunn (2003), yang menyebutkan bahwa efektivitas suatu kebijakan dapat diukur melalui dimensi efektivitas, efisiensi, kecukupan,

responsivitas, dan keadilan. Dalam konteks Berau, dimensi efektivitas terlihat dari sejauh mana tujuan kebijakan (yaitu pengembangan ekowisata berkelanjutan) tercapai. Walaupun terdapat peningkatan infrastruktur dan jumlah wisatawan, manfaatnya belum merata, dan kegiatan pelestarian lingkungan belum berjalan optimal, sehingga efektivitas kebijakan secara keseluruhan masih parsial.

Dimensi responsivitas juga menunjukkan kelemahan, karena beberapa kebijakan belum mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat lokal, terutama di daerah yang jauh dari pusat administrasi. Kurangnya pelibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan mencerminkan rendahnya partisipasi publik, yang menurut teori kebijakan partisipatif (Thomas & Grindle, 1990) sangat penting untuk keberhasilan kebijakan di tingkat lokal.

Secara umum, kegiatan pembangunan infrastruktur pendukung pariwisata sudah berjalan, seperti perbaikan akses jalan menuju destinasi wisata, pengadaan dermaga, serta dukungan pada pembangunan homestay berbasis masyarakat. Hal ini menunjukkan adanya kemajuan dari sisi penyediaan sarana fisik. Namun, dari sisi efektivitas kebijakan, masih terdapat tantangan besar, terutama dalam hal kapasitas SDM lokal, promosi wisata yang belum terintegrasi, dan lemahnya

monitoring pelestarian lingkungan di kawasan wisata.

Partisipasi Masyarakat dan Pemberdayaan Ekonomi Lokal

Salah satu fokus dari kebijakan ekowisata yang efektif adalah keterlibatan aktif masyarakat lokal dalam pengelolaan destinasi wisata. Hasil observasi dan wawancara menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat telah mulai tumbuh melalui pembentukan kelompok sadar wisata (Pokdarwis) dan pengelolaan homestay serta jasa wisata seperti penyewaan perahu dan pemandu wisata. Di desa wisata seperti Pulau Derawan dan Kampung Labuan Cermin, masyarakat mulai merasakan manfaat ekonomi dari peningkatan jumlah wisatawan.

Namun demikian, pemberdayaan masyarakat belum merata. Di beberapa wilayah yang lebih terpencil seperti Kampung Teluk Sumbang atau Labanan, akses terhadap pelatihan, modal usaha, dan informasi kebijakan masih sangat terbatas. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan yang telah dibuat belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara adil, sehingga efektivitasnya dalam mendorong pembangunan ekonomi yang inklusif belum sepenuhnya tercapai. Responsivitas kebijakan pun masih perlu ditingkatkan agar lebih

menyesuaikan dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat lokal.

Berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan sebagaimana dirumuskan oleh Brundtland Commission (1987) dan dijabarkan dalam UNWTO (2005), pembangunan ekowisata seharusnya mendukung tiga pilar utama: ekonomi, sosial, dan lingkungan. Dalam konteks Berau, hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah telah cukup mendorong aspek ekonomi, khususnya melalui penciptaan lapangan kerja dan pendapatan dari jasa pariwisata. Namun, aspek sosial dan lingkungan belum mendapat porsi yang seimbang, di mana partisipasi komunitas masih terbatas dan pelestarian lingkungan belum terkelola secara optimal. Hal ini menunjukkan ketidakseimbangan dalam penerapan prinsip *triple bottom line*, yang menjadi tolok ukur keberhasilan pembangunan berkelanjutan.

Konsep **sustainability ladder** (Haughton, 1999) dapat digunakan untuk memahami level keberlanjutan dari kebijakan ekowisata ini. Kabupaten Berau tampaknya masih berada pada level *environmental protection*, belum sepenuhnya naik ke level *sustainable development* karena masih ada eksploitasi sumber daya alam dan

ketergantungan pada kegiatan wisata massal yang tidak selalu ramah lingkungan.

Aspek Konservasi Lingkungan dan Keberlanjutan Ekowisata

Kebijakan ekowisata di Kabupaten Berau secara normatif telah mengusung prinsip-prinsip konservasi, seperti pengaturan zona konservasi di kawasan perairan Derawan, pengelolaan taman laut, serta kerja sama dengan LSM lingkungan. Namun, hasil observasi menunjukkan adanya inkonsistensi antara kebijakan dengan pelaksanaan di lapangan. Misalnya, beberapa kawasan yang seharusnya dijaga justru mengalami tekanan akibat peningkatan jumlah wisatawan tanpa adanya pengelolaan limbah dan pengawasan lingkungan yang memadai.

Beberapa pelaku wisata mengaku kesulitan dalam menerapkan praktik wisata berkelanjutan karena minimnya dukungan teknis dan lemahnya koordinasi antarinstansi. Hal ini menandakan bahwa efektivitas kebijakan dalam aspek keberlanjutan ekologis masih perlu ditingkatkan, terutama dalam hal regulasi teknis, pengawasan, serta edukasi kepada wisatawan dan pelaku industri lokal.

Dari sudut pandang teori ekowisata, Weaver (2001) dan Fennell (2008) menyatakan bahwa keberhasilan ekowisata bergantung pada konservasi, pendidikan lingkungan, serta keterlibatan aktif masyarakat

lokal. Namun, penelitian menunjukkan bahwa meskipun sudah terdapat Pokdarwis dan pelatihan pariwisata, pelibatan masyarakat masih bersifat top-down. Banyak masyarakat yang hanya dilibatkan sebagai pekerja operasional tanpa peran dalam pengambilan keputusan atau kepemilikan aset wisata.

Dalam konteks Community-Based Tourism (CBT), seperti dijelaskan oleh Scheyvens (1999), keberhasilan ekowisata sangat dipengaruhi oleh empowerment—baik dalam bentuk ekonomi, sosial, psikologis, maupun politik. Di Berau, empowerment ini masih belum merata, yang ditunjukkan dengan adanya ketimpangan akses terhadap pelatihan, modal usaha, dan informasi kebijakan antara desa-desa wisata utama seperti Derawan dan daerah pinggiran seperti Teluk Sumbang.

Sinergi Antar-Stakeholder dan Koordinasi Kebijakan

Pembahasan lebih lanjut menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan sangat dipengaruhi oleh koordinasi antara pemerintah daerah, komunitas lokal, sektor swasta, dan LSM. Meskipun telah ada forum komunikasi pariwisata, sinergi antaraktor masih bersifat sporadis dan kurang terstruktur. Ketidakhadiran mekanisme koordinasi yang kuat menyebabkan program yang dijalankan sering tumpang tindih atau tidak berkelanjutan. Dalam beberapa kasus, bantuan pemerintah

tidak tepat sasaran karena kurangnya pemetaan kebutuhan masyarakat.

Menurut analisis berdasarkan model evaluasi kebijakan publik oleh Dunn (2003), kebijakan yang tidak responsif dan tidak adil berisiko kehilangan legitimasi dan efektivitas jangka panjang. Oleh karena itu, untuk mendorong pembangunan ekonomi berkelanjutan melalui ekowisata, dibutuhkan penguatan tata kelola yang partisipatif, berbasis data, dan mampu membangun jejaring antar-stakeholder yang kuat dan saling mendukung.

Hasil penelitian juga mengindikasikan lemahnya koordinasi antar-stakeholder dalam pengembangan ekowisata. Hal ini sesuai dengan kritik dalam teori governance yang dikemukakan oleh Rhodes (1996), bahwa keberhasilan kebijakan publik dalam era desentralisasi sangat bergantung pada sinergi antar aktor non-pemerintah (komunitas, swasta, LSM) dan pemerintah. Di Berau, minimnya integrasi antara kebijakan pemerintah daerah dan inisiatif masyarakat menyebabkan banyak program berjalan tumpang tindih atau tidak berkelanjutan.

Ketidakhadiran platform koordinasi yang aktif dan inklusif mencerminkan rendahnya kualitas tata kelola (*governance*) dalam sektor pariwisata. Padahal, tata kelola yang baik harus menjamin transparansi, partisipasi,

akuntabilitas, dan kolaborasi lintas sektor, sebagaimana dipromosikan dalam pendekatan good governance oleh UNDP (1997).

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Berau dalam pengembangan ekowisata telah memiliki arah yang mendukung prinsip pembangunan ekonomi berkelanjutan. Hal ini terlihat dari adanya regulasi dan program strategis seperti RIPPDA, RPJMD, dan dukungan terhadap destinasi unggulan seperti Kepulauan Derawan. Kebijakan tersebut menekankan pentingnya konservasi lingkungan, peningkatan ekonomi lokal, serta pemberdayaan masyarakat.

Namun, dalam implementasinya, efektivitas kebijakan tersebut masih belum optimal. Dari perspektif teori kebijakan publik, kebijakan ekowisata Kabupaten Berau masih menghadapi tantangan dalam aspek efektivitas, responsivitas, dan keadilan. Meskipun beberapa indikator ekonomi menunjukkan pertumbuhan, keberlanjutan aspek sosial dan lingkungan belum sepenuhnya tercapai. Pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengelolaan wisata masih terbatas, dan belum semua wilayah merasakan manfaat langsung dari pengembangan ekowisata.

Dari sisi lingkungan, kebijakan konservasi yang diterapkan belum mampu mengatasi tekanan ekologis akibat meningkatnya kunjungan wisatawan. Ketidakseimbangan ini menunjukkan bahwa prinsip *triple bottom line* pembangunan berkelanjutan—yakni ekonomi, sosial, dan lingkungan—belum sepenuhnya terintegrasi dalam pelaksanaan kebijakan.

Kelemahan koordinasi antar-stakeholder, rendahnya kapasitas SDM lokal, serta kurangnya sistem evaluasi dan pengawasan menjadi faktor penghambat dalam penerapan kebijakan yang efektif. Oleh karena itu, agar kebijakan ekowisata dapat benar-benar menjadi instrumen pembangunan ekonomi berkelanjutan, dibutuhkan tata kelola yang lebih partisipatif, integratif, dan responsif terhadap kebutuhan lokal serta tantangan lingkungan.

REFERENSI

- Daly, H. E. (1996). *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*. Beacon Press
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy* (14th ed.). Pearson Education.
- Fennell, David A. (2008). *Ecotourism*. Routledge, 3rd Edition.
- Haughton, Graham. (1999). "Environmental Justice and the Sustainable City." *Journal of Planning Education and Research*, 18(3), 233–243.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Indriani, Ira. (2024). Pengaruh Tingkat Hunian Hotel, Jumlah Objek Wisata, Dan Pajak Hotel Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Berau. *Eco-Build; Economy Bring Ultimate Information All About Development Journal*. 36-49
- Indriani, Ira. (2022). Pengaruh Usaha Mikro Kecil Menengah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Kabupaten Berau: Pengaruh Usaha Mikro Kecil Menengah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Kabupaten Berau. *Eco-Build; Economy Bring Ultimate Information All About Development Journal*. 9-18
- Lindblom, C. E. (1959). "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Pearce, D., Markandya, A., & Barbier, E. (1989). *Blueprint for a Green Economy*. Earthscan.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Scheyvens, R. (1999). "Ecotourism and the Empowerment of Local Communities." *Tourism Management*, 20(2), 245–249.
- Thomas, J. W., & Grindle, M. S. (1990). "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries." *World Development*, 18(8), 1163–1181.
- Tietenberg, T. H., & Lewis, L. (2012). *Environmental and Natural Resource Economics* (9th ed.). Pearson Education.
- Weaver, David. (2001). *The Encyclopedia of Ecotourism*. Wallingford: CABI Publishing.