

Analisis Mekanisme Perubahan Institusional dalam UU No. 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisataan: Kajian Legal Transplant dan Layering Kelembagaan

An Analysis of Institutional Change Mechanisms in Law No. 18 of 2025 on Tourism: A Study of Legal Transplant and Institutional Layering

Muhammad Rahmad¹, Elyn Hastriana²

¹Institut Pariwisata Trisakti; ²Pusat Kajian Pariwisata dan Ekonomi Indonesia

muhammadrahmad@iptrisakti.ac.id; ehastriana@gmail.com

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, yang disahkan pada 29 Oktober 2025, dipromosikan sebagai transformasi fundamental arsitektur hukum pariwisata Indonesia—dari pendekatan industri menjadi pendekatan ekosistem. Artikel ini mengevaluasi karakter perubahan institusional tersebut melalui kerangka analitis *gradual institutional change* (Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010) yang membedakan lima mekanisme perubahan: displacement, layering, drift, conversion, dan exhaustion. Kerangka ini dilengkapi dengan teori *legal transplant* (Watson, 1974; Legrand, 1997) untuk menganalisis konsep-konsep baru yang diadopsi UU tersebut dari yurisdiksi lain. Metodologi menggunakan analisis dokumen hukum komparatif terhadap trilogi UU Kepariwisataan Indonesia (UU No. 9/1990, UU No. 10/2009, UU No. 18/2025) serta benchmark terhadap Tourism Industry Act Malaysia, Singapore Tourism Board Act, dan Japan Tourism Agency Establishment Act. Temuan menunjukkan bahwa UU No. 18/2025 didominasi oleh mekanisme *layering*—penambahan konsep-konsep baru di atas struktur institusional lama yang tetap dipertahankan—dengan sedikit elemen conversion (reinterpretasi Pasal 14 melalui konsep ekosistem) dan nyaris tidak ada displacement. Empat konsep utama yang diadopsi (ekosistem kepariwisataan, pungutan wisatawan, pariwisata berkualitas, dan desa wisata berjenjang) merupakan *legal transplant* dari Singapura, Bali Levy, UN Tourism framework, dan Jepang. Namun, transplant ini tidak disertai adopsi struktur kelembagaan pendukungnya, menciptakan *legal irritation* (Teubner, 1998)—konsep yang hidup di teks tetapi tidak memiliki mekanisme operasionalisasi yang memadai. Artikel ini berargumen bahwa UU No. 18/2025 merupakan reformasi *second-order* dengan retorika *third-order*, dan merekomendasikan tiga Peraturan Pemerintah turunan untuk menutup kesenjangan antara ambisi normatif dan struktur institusional.

Kata Kunci: UU No. 18 Tahun 2025; perubahan institusional; legal transplant; layering; kepariwisataan; sosio-legal

ABSTRACT

Law Number 18 of 2025 on the Third Amendment to Law Number 10 of 2009 on Tourism, enacted on 29 October 2025, is promoted as a fundamental transformation of Indonesia's tourism legal architecture—from an industry approach to an ecosystem approach. This article evaluates the character of this institutional change through the analytical framework of *gradual institutional change* (Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010), which distinguishes five mechanisms of change: displacement, layering, drift, conversion, and exhaustion. This framework is complemented by *legal transplant* theory (Watson, 1974; Legrand, 1997) to analyze the new concepts adopted by the Law from other jurisdictions. The methodology employs comparative legal document analysis of Indonesia's trilogy of Tourism Laws (Law No. 9/1990, Law No. 10/2009, Law No. 18/2025) as well as benchmarking against the Malaysian Tourism Industry Act, the Singapore Tourism Board Act, and the Japan Tourism Agency Establishment Act. Findings reveal that Law No. 18/2025 is dominated by the mechanism of *layering*—adding new concepts on top of the preserved old institutional structure—with minor elements of conversion and virtually no displacement. The four principal concepts adopted (tourism ecosystem, foreign tourist levy, quality tourism, and tiered tourism village) constitute legal transplants from Singapore, Bali Levy, UN Tourism framework, and Japan respectively. However, these transplants are not accompanied by the adoption of their supporting institutional structures, creating *legal irritation* (Teubner, 1998)—concepts that live in the text but lack adequate operationalization mechanisms. The article argues that Law No. 18/2025 represents a second-order reform with third-order rhetoric, and recommends three derivative Government Regulations to bridge the gap between normative ambition and institutional structure.

Keywords: Law No. 18 of 2025; institutional change; legal transplant; layering; tourism law; socio-legal

1. PENDAHULUAN

Reformasi regulasi di sektor pariwisata Indonesia telah mengalami tiga fase utama selama 35 tahun. Fase pertama dimulai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan yang mengodifikasi 11 jenis usaha pariwisata sebagai objek regulasi. Fase kedua ditandai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 yang memperluas kategori menjadi 13 jenis usaha dan memperkenalkan konsep perencanaan kepariwisataan berjenjang. Fase ketiga mulai dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 10/2009 pada 29 Oktober 2025—regulasi yang dipromosikan sebagai transformasi fundamental dari pendekatan "industri" menjadi pendekatan "ekosistem" (Kementerian Pariwisata, 2025; Saputra, 2025).

Klaim transformasi fundamental ini memerlukan evaluasi kritis. Dalam literatur perubahan institusional, tidak semua reformasi yang dipromosikan sebagai "transformatif" benar-benar menghasilkan perubahan mendasar dalam struktur kelembagaan. Hall (1993), dalam karyanya yang sering dikutip tentang policy paradigm, membedakan tiga tingkat perubahan kebijakan: first-order change (penyesuaian setting instrumen), second-order change (perubahan instrumen), dan third-order change (pergeseran paradigmatis). Streeck dan Thelen (2005) mengembangkan kerangka yang lebih granular dengan mengidentifikasi lima mekanisme perubahan institusional: displacement, layering, drift, conversion, dan exhaustion. Kerangka-kerangka ini memberi peneliti alat analitis untuk membedakan antara reformasi substantif dan reformasi simbolik.

Artikel ini mengajukan pertanyaan: mekanisme perubahan institusional seperti apa yang sebenarnya terjadi dalam UU No. 18/2025? Apakah UU ini merupakan displacement—penggantian fundamental struktur lama dengan yang baru? Ataukah layering—penambahan lapisan baru di atas struktur lama yang tetap dipertahankan? Ataukah conversion—reinterpretasi pasal-pasal lama melalui pembingkai baru tanpa mengubah teksnya? Jawaban atas pertanyaan ini memiliki implikasi substansial bagi prediksi efektivitas UU baru dalam mencapai tujuan kebijakan yang dideklarasikan.

Pertanyaan kedua yang terkait: konsep-konsep baru yang diperkenalkan UU No. 18/2025—"ekosistem kepariwisataan" (Pasal 1 angka 5), "pungutan wisatawan" (Pasal 57A), "pariwisata berkualitas" (Pasal 7), "desa wisata berjenjang" (Pasal 17M-17S)—berasal dari mana? Teori legal transplant (Watson, 1974; Legrand, 1997) menjelaskan bahwa konsep-konsep hukum sering kali berpindah antar yurisdiksi. Namun transplant bukan proses netral; ia membawa konsekuensi ketika konsep yang dipindahkan tidak disertai dengan struktur kelembagaan pendukungnya. Teubner (1998) menggunakan istilah "legal irritation" untuk menggambarkan kondisi ketika konsep hukum impor tidak dapat beroperasi sebagaimana mestinya di yurisdiksi tujuan karena ketidakcocokan dengan struktur yang sudah ada.

1.1 Kesenjangan Penelitian

Literatur tentang UU Kepariwisataan Indonesia sejauh ini memiliki tiga keterbatasan yang menjadi justifikasi artikel ini. Pertama, kajian yang ada didominasi oleh pendekatan normatif-dogmatis yang menganalisis pasal per pasal secara deskriptif tanpa kerangka teoretis yang lebih luas (Saputra, 2025; Marsono, 2020; Hermantoro, 2018). Analisis semacam ini berguna untuk memahami kandungan substantif UU, tetapi tidak memadai untuk mengevaluasi karakter perubahan institusional yang terjadi.

Kedua, kajian yang menggunakan kerangka historical institutionalism dalam konteks hukum kepariwisataan Indonesia masih sangat sedikit. Padahal, trilogi UU Kepariwisataan (1990-2009-2025) menawarkan laboratorium empiris yang kaya untuk studi perubahan institusional karena melibatkan tiga regulasi berbeda dalam rentang 35 tahun dengan kontinuitas dan diskontinuitas yang menarik. Kesenjangan ini telah dikemukakan sebagai agenda penelitian yang penting oleh Bedner (2013) dalam konteks reformasi hukum Indonesia secara umum, tetapi belum dikerjakan secara spesifik untuk sektor pariwisata.

Ketiga, studi legal transplant dalam hukum kepariwisataan Indonesia hampir tidak ada. Beberapa analisis menyebut bahwa konsep-konsep seperti "pariwisata berkualitas" atau "pungutan wisatawan" merupakan adopsi dari framework internasional (Kementerian Pariwisata, 2025), tetapi belum ada

analisis sistematis tentang bagaimana transplant tersebut berinteraksi dengan struktur kelembagaan lokal. Padahal, menurut Legrand (1997), legal transplant yang tidak disertai analisis kecocokan kontekstual cenderung menghasilkan apa yang ia sebut "legal impossibility"—konsep yang hidup di teks tetapi tidak bekerja di praktik.

1.2 Pertanyaan dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan kesenjangan penelitian tersebut, artikel ini mengajukan tiga pertanyaan penelitian yang saling terkait:

RQ1: Mekanisme perubahan institusional apa (displacement, layering, drift, conversion, exhaustion) yang mendominasi UU No. 18/2025 jika dianalisis dengan kerangka gradual institutional change Streeck dan Thelen (2005)?

RQ2: Dari yurisdiksi mana konsep-konsep utama yang diperkenalkan UU No. 18/2025 diadopsi, dan sejauh mana adopsi tersebut disertai dengan struktur kelembagaan pendukungnya?

RQ3: Instrumen hukum turunan seperti apa yang diperlukan untuk menutup kesenjangan antara ambisi normatif UU No. 18/2025 dan struktur institusional yang dipertahankan?

Artikel ini bertujuan untuk: (1) mengidentifikasi dan mengklasifikasikan mekanisme perubahan institusional yang terjadi dalam UU No. 18/2025 melalui analisis komparatif dengan UU No. 9/1990 dan UU No. 10/2009; (2) memetakan legal transplant yang terkandung dalam UU No. 18/2025 dan mengevaluasi kecocokan struktural dengan konteks Indonesia; dan (3) merumuskan rekomendasi instrumen hukum turunan yang dapat menutup kesenjangan antara ambisi normatif dan struktur institusional.

1.3 Kontribusi Ilmiah

Artikel ini memberikan tiga kontribusi kepada literatur hukum pariwisata dan socio-legal studies Indonesia. Pertama, kontribusi teoretis berupa aplikasi pertama kerangka gradual institutional change Streeck dan Thelen (2005) pada analisis trilogi UU Kepariwisata Indonesia. Aplikasi ini memungkinkan identifikasi pola perubahan institusional yang tidak dapat ditangkap oleh analisis normatif-dogmatis konvensional.

Kedua, kontribusi analitis berupa pemetaan legal transplant dalam UU No. 18/2025 beserta evaluasi kecocokan struktural dengan konteks Indonesia. Pemetaan ini memberikan prediksi awal tentang konsep-konsep mana yang berpotensi mengalami legal irritation (Teubner, 1998) dalam proses implementasi.

Ketiga, kontribusi normatif berupa rekomendasi tiga Peraturan Pemerintah turunan UU No. 18/2025 yang dapat berfungsi sebagai mekanisme bridging antara ambisi normatif dan struktur institusional. Rekomendasi ini disusun dengan memperhatikan baik kerangka teoretis yang digunakan maupun praktik komparatif dari yurisdiksi benchmark (Malaysia, Singapura, Jepang).

2. TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka ini dibagi menjadi empat sub-bagian yang membangun kerangka teoretis penelitian: gradual institutional change, legal transplant dan legal irritation, hukum pariwisata komparatif, dan pluralisme hukum Indonesia.

2.1 Gradual Institutional Change: Lima Mekanisme Perubahan

Streeck dan Thelen (2005) mengajukan tesis bahwa transformasi institusional yang besar seringkali terjadi tidak melalui revolusi atau perubahan tiba-tiba, melainkan melalui akumulasi perubahan-perubahan kecil yang bertahap (gradual change). Untuk menganalisis perubahan gradual ini, mereka membedakan lima mekanisme utama.

Pertama, displacement terjadi ketika institusi lama digantikan oleh institusi baru secara eksplisit. Ini adalah bentuk perubahan yang paling radikal dan jarang terjadi dalam konteks hukum publik kecuali dalam momen-momen "punctuated equilibrium" seperti pasca-revolusi atau transisi rezim. Kedua, layering merupakan mekanisme di mana institusi baru ditambahkan di atas institusi lama yang tetap dipertahankan. Kedua institusi kemudian beroperasi secara paralel, seringkali dengan friksi. Ketiga, drift terjadi ketika institusi formal tidak berubah secara tekstual, tetapi kehilangan relevansinya karena perubahan konteks yang tidak diakomodasi. Keempat, conversion terjadi ketika institusi lama diberi fungsi atau interpretasi baru tanpa mengubah teks formalnya—para aktor memanfaatkan ambiguitas teks untuk mencapai tujuan yang berbeda dari maksud asli. Kelima, exhaustion adalah mekanisme di mana institusi secara bertahap kehilangan legitimasi atau efektivitasnya hingga akhirnya mati secara alamiah.

Mahoney dan Thelen (2010) memperluas kerangka ini dengan menghubungkan tipe perubahan dengan karakteristik konteks politik dan aktor agen perubahan. Mereka mengidentifikasi empat tipe aktor yang mendorong perubahan: insurrectionaries (mendorong displacement), symbionts (mendorong layering), subversives (mendorong drift), dan opportunists (mendorong conversion). Analisis tentang tipe aktor yang dominan dalam suatu proses reformasi membantu menjelaskan mengapa satu mekanisme perubahan muncul dibandingkan mekanisme lain.

Dalam konteks hukum pariwisata, kerangka ini memungkinkan analisis yang lebih halus dibanding perbedaan biner antara "reformasi fundamental" vs "reformasi kosmetik". UU baru dapat mengandung kombinasi dari berbagai mekanisme—misalnya, layering pada struktur klasifikasi usaha, conversion pada peran pemerintah daerah, drift pada pengaturan lingkungan—yang masing-masing perlu diidentifikasi secara terpisah untuk memahami karakter perubahan secara keseluruhan.

2.2 Legal Transplant dan Legal Irritation

Teori legal transplant pertama kali disistematisasi oleh Watson (1974, 1993) yang mengargumentasikan bahwa konsep-konsep hukum sering berpindah antar yurisdiksi, dan bahwa transplant adalah salah satu cara paling umum perubahan hukum terjadi. Watson mendokumentasikan bagaimana hukum Romawi menjadi dasar sistem hukum kontinental Eropa, bagaimana Civil Code Prancis diadopsi banyak negara, dan bagaimana hukum dagang Anglo-Saxon menyebar melalui kolonialisme. Bagi Watson, transplant adalah fenomena yang relatif mulus karena hukum pada dasarnya adalah teknik—ia dapat dipindahkan dari satu sistem ke sistem lain tanpa banyak friksi.

Legrand (1997) menantang tesis Watson dengan argumen bahwa hukum tidak hanya teknik, melainkan juga makna kultural yang terhubung erat dengan konteks sosial, politik, dan ekonomi di mana hukum tersebut beroperasi. Konsekuensinya, transplant yang mulus di permukaan teks seringkali gagal total di level makna dan praktik. Legrand bahkan mengajukan tesis ekstrim bahwa "legal transplant adalah suatu kemustahilan"—yang dipindahkan hanyalah teks, sementara makna dan praktiknya harus dikonstruksi ulang di konteks baru dan sering kali menjadi sangat berbeda dari aslinya.

Teubner (1998) mengajukan jalan tengah dengan konsep "legal irritation". Menurut Teubner, transplant tidak sepenuhnya mustahil (kontra Legrand), tetapi juga tidak mulus (kontra Watson). Yang terjadi adalah bahwa konsep hukum impor berinteraksi dengan sistem tujuan dalam cara yang tidak terduga—kadang konsep tersebut mengiritasi sistem lokal dan memicu perubahan di wilayah yang tidak diantisipasi, kadang ia menjadi konsep "mati" yang ada di teks tetapi tidak berfungsi. Apa yang menentukan hasilnya adalah karakter struktur kelembagaan yang menerima transplant.

Dalam konteks UU No. 18/2025, kerangka legal transplant dan irritation ini sangat relevan. Sejumlah konsep baru dalam UU ini secara jelas merupakan adopsi dari yurisdiksi lain: konsep "ekosistem kepariwisataan" memiliki kemiripan dengan framework Singapore Tourism Board, konsep "pungutan wisatawan" mengikuti jejak Bali Levy dan Bhutan Sustainable Development Fee, konsep "pariwisata berkualitas" diadopsi dari UN Tourism framework, dan konsep "desa wisata" dikembangkan paralel dengan Japan Tourism Agency Rural Tourism Strategy. Pertanyaan kritisnya: apakah transplant-transplant ini disertai dengan struktur kelembagaan pendukungnya, atau hanya mengambil konsep tanpa mekanisme operasionalisasinya?

2.3 Hukum Pariwisata Komparatif di Asia Tenggara dan Asia Timur

Literatur perbandingan hukum pariwisata di kawasan ASEAN dan Asia Timur masih relatif terbatas. Henderson (2006) memberikan survei awal tentang regulasi pariwisata ASEAN dengan fokus pada harmonisasi regional, tetapi tidak mendalam pada analisis struktural masing-masing negara. Chheang (2013) membandingkan governance pariwisata ASEAN tetapi dengan pendekatan politik-ekonomi, bukan socio-legal.

Untuk konteks artikel ini, tiga yurisdiksi benchmark dipilih karena masing-masing mewakili arsitektur hukum pariwisata yang berbeda. Malaysia mengatur sektor pariwisatanya melalui Tourism Industry Act 1992 yang telah mengalami beberapa amandemen. UU ini relatif pendek (sekitar 60 pasal) dan fokus pada regulasi usaha pariwisata dengan enforcement yang tegas. Pada 2013, Ministry of Tourism, Arts and Culture (MOTAC) dibentuk sebagai integrasi institusional yang menggabungkan pariwisata, seni, dan budaya dalam satu kementerian—sebuah displacement struktural dari fragmentasi kelembagaan sebelumnya (Henderson, 2003).

Singapura mengatur sektor pariwisatanya melalui Singapore Tourism Board Act 1964 yang mengalami revisi signifikan pada 1997. Revisi 1997 merupakan contoh klasik conversion dalam terminologi Streeck dan Thelen (2005): nama lembaga diubah dari Singapore Tourist Promotion Board menjadi Singapore Tourism Board—perubahan yang di permukaan kosmetik tetapi secara fundamental mengubah mandat lembaga dari promotion menjadi industry development dengan kewenangan regulatif yang lebih luas (Chang, 2008; Chang, 2020).

Jepang mengatur sektor pariwisatanya melalui Japan Tourism Agency Establishment Act 2008 yang mendirikan Japan Tourism Agency (JTA) di bawah Kementerian Lahan, Infrastruktur, Transportasi dan Pariwisata. Pembentukan JTA pada 2008 merupakan contoh displacement institusional dari fragmentasi pengelolaan pariwisata sebelumnya yang tersebar di berbagai kementerian. JTA diberi mandat terintegrasi atas sepuluh sub-sektor strategis termasuk inbound tourism, cultural and content tourism, dan rural tourism and regional revitalization (JTA, 2023).

Ketiga yurisdiksi ini menunjukkan bahwa reformasi hukum pariwisata dapat mengambil mekanisme yang berbeda-beda: Malaysia memilih displacement kelembagaan melalui MOTAC, Singapura memilih conversion melalui perubahan mandat STB, dan Jepang memilih displacement melalui pembentukan JTA sebagai lembaga baru. Tidak ada satu pun dari ketiganya yang menggunakan mekanisme layering sebagai strategi utama.

2.4 Pluralisme Hukum Indonesia dan Implikasinya bagi Analisis

Analisis hukum Indonesia memerlukan sensitivitas khusus terhadap pluralisme hukum. Hooker (1975) dalam karya klasiknya mendokumentasikan bahwa Indonesia memiliki tradisi hukum yang majemuk—hukum negara (sipil kontinental warisan Belanda), hukum adat (yang bervariasi antar kelompok etnis), dan hukum agama (terutama Islam). Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya, sehingga regulasi sektoral perlu menavigasi koeksistensi tiga tradisi hukum ini (Bedner & Van Huis, 2008).

Dalam konteks sektor pariwisata, pluralisme hukum memiliki relevansi khusus pada tiga area. Pertama, pengelolaan desa wisata yang di banyak daerah melibatkan pengambilan keputusan berbasis adat (contoh: desa adat Bali dengan lembaga desa pakraman; nagari di Sumatera Barat). Kedua, pengakuan atas wilayah adat sebagai atraksi wisata (contoh: wilayah adat Baduy, Mentawai, Raja Ampat). Ketiga, pengelolaan situs sakral yang di banyak destinasi memiliki peran kultural-religius sekaligus ekonomi pariwisata.

UU No. 18/2025 memperkenalkan pengaturan eksplisit tentang desa wisata di Pasal 17M-17S dengan klasifikasi empat tingkat (rintisan, berkembang, maju, mandiri). Namun pertanyaan kritis dari perspektif pluralisme hukum adalah: sejauh mana pengaturan ini mengintegrasikan hukum adat yang sudah ada di desa-desa tersebut, atau justru mengimpose framework negara tanpa akomodasi pluralisme? Jawaban atas pertanyaan ini menjadi salah satu fokus analisis dalam bagian Temuan.

3. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan hibrida socio-legal yang menggabungkan (a) analisis dokumen hukum normatif dengan (b) analisis institusional komparatif. Pendekatan hibrida ini dipilih karena sesuai dengan kerangka teoretis yang digunakan—gradual institutional change memerlukan analisis perubahan teks hukum dari waktu ke waktu, sementara legal transplant memerlukan perbandingan antar-yurisdiksi. Sub-bagian berikut menjelaskan sumber data, prosedur analisis, dan keterbatasan metodologis.

3.1 Sumber Data

Sumber data primer dibagi dalam tiga kategori. Pertama, trilogi UU Kepariwisataan Indonesia: Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan; dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 10/2009. Ketiga UU ini dianalisis secara komparatif untuk mengidentifikasi kontinuitas dan diskontinuitas antar generasi regulasi.

Kedua, dokumen legislatif pendukung: Naskah Akademik UU No. 10/2009, Naskah Akademik UU No. 18/2025 (Kementerian Pariwisata, 2025), Risalah Pembahasan DPR RI untuk UU No. 18/2025, dan Peraturan Pemerintah turunan yang sudah ada (PP No. 50/2011 tentang RIPPARNAS, PP No. 52/2012 tentang Sertifikasi Kompetensi). Dokumen-dokumen ini memberi konteks tentang maksud legislator dan struktur operasionalisasi UU.

Ketiga, dokumen hukum benchmark dari yurisdiksi pembanding: Malaysian Tourism Industry Act 1992 dengan amendemennya; Singapore Tourism Board Act 1964 (revisi 1997); Japan Tourism Agency Establishment Act 2008. Analisis komparatif dilakukan pada dimensi-dimensi yang relevan dengan mekanisme perubahan institusional: struktur kelembagaan, definisi konsep-konsep kunci, mandat regulatif, dan instrumen kebijakan.

Sumber data sekunder mencakup literatur akademis tentang teori perubahan institusional (Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010), legal transplant (Watson, 1974, 1993; Legrand, 1997; Teubner, 1998), dan hukum pariwisata komparatif (Henderson, 2006; Chang, 2008, 2020; Chheang, 2013). Literatur Indonesia mencakup karya-karya tentang pluralisme hukum (Hooker, 1975; Bedner & Van Huis, 2008), reformasi hukum Indonesia (Bedner, 2013; Pramusinto, 2014), dan hukum pariwisata Indonesia (Marsono, 2020; Hermantoro, 2018; Saputra, 2025).

3.2 Prosedur Analisis

Tahap pertama adalah analisis komparatif trilogi UU Kepariwisataan Indonesia. Untuk setiap pasal kunci dalam UU No. 18/2025, dilacak genealogi pasal tersebut ke UU No. 10/2009 dan UU No. 9/1990 (jika ada). Perubahan yang terjadi diklasifikasikan ke dalam empat kategori analitis: (a) pasal yang dipertahankan tanpa perubahan; (b) pasal yang dimodifikasi secara substantif; (c) pasal yang dihapus; dan (d) pasal yang benar-benar baru. Klasifikasi ini memberikan peta awal tentang pola perubahan yang terjadi.

Tahap kedua adalah identifikasi mekanisme perubahan institusional. Peta perubahan dari tahap pertama dianalisis menggunakan kerangka Streeck dan Thelen (2005). Untuk setiap perubahan yang diidentifikasi, ditentukan mekanisme yang paling sesuai: displacement (jika pasal lama dihapus dan digantikan), layering (jika pasal baru ditambahkan tanpa menghapus yang lama), drift (jika pasal dipertahankan tetapi kehilangan relevansi), conversion (jika pasal diberi interpretasi baru), atau exhaustion (jika institusi dinyatakan tidak berlaku tanpa pengganti eksplisit). Frekuensi masing-masing mekanisme kemudian dihitung untuk menentukan mekanisme dominan.

Tahap ketiga adalah identifikasi legal transplant. Untuk setiap konsep baru dalam UU No. 18/2025 yang tidak memiliki akar dalam UU sebelumnya, dilacak kemungkinan yurisdiksi asal dengan membandingkan definisi, struktur, dan fungsi konsep tersebut dengan yurisdiksi pembanding. Indikator transplant mencakup: kesamaan terminologi, kesamaan struktur definisi, dan kesesuaian timing

(misalnya, adopsi konsep setelah konferensi internasional tertentu). Setiap transplant yang diidentifikasi kemudian dievaluasi dari perspektif kecocokan struktural dengan konteks Indonesia.

Tahap keempat adalah perumusan rekomendasi instrumen hukum turunan. Berdasarkan identifikasi kesenjangan antara ambisi normatif (konsep baru dalam UU) dan struktur institusional (yang sebagian besar dipertahankan), dirumuskan rekomendasi Peraturan Pemerintah yang dapat berfungsi sebagai mekanisme bridging. Rekomendasi disusun dengan memperhatikan: (a) kewenangan hukum yang dimungkinkan oleh UU; (b) praktik komparatif dari yurisdiksi benchmark; dan (c) pluralisme hukum Indonesia.

3.3 Keterbatasan Metodologis

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu diakui. Pertama, analisis bersifat tekstual-institusional—berdasarkan dokumen formal—dan tidak mencakup analisis praktik implementasi di lapangan. Kemungkinan terdapat kesenjangan antara teks UU dengan praktik birokrasi dan peradilan yang tidak tertangkap dalam analisis ini. Studi tindak lanjut dengan metode etnografi hukum atau wawancara mendalam akan melengkapi temuan artikel ini.

Kedua, identifikasi legal transplant mengandung tingkat interpretasi yang inherent—tidak selalu jelas secara definitif apakah suatu konsep merupakan transplant dari yurisdiksi tertentu atau perkembangan lokal yang paralel. Untuk memitigasi bias, setiap klaim transplant didukung dengan minimal tiga indikator (kesamaan terminologi, kesamaan struktur, kesesuaian timing), dan kasus-kasus ambigu didokumentasikan secara transparan.

Ketiga, benchmark hanya menggunakan tiga yurisdiksi (Malaysia, Singapura, Jepang) yang dipilih karena kedekatan geografis dan/atau kemiripan konteks dengan Indonesia. Benchmark yang lebih luas—misalnya ke Thailand, Vietnam, Korea Selatan, atau negara-negara Eropa dengan tradisi hukum kepariwisataan mapan—mungkin menghasilkan insight tambahan tetapi berada di luar lingkup artikel ini.

Keempat, artikel ini ditulis dalam waktu kurang dari enam bulan setelah pengesahan UU No. 18/2025, sehingga analisis bersifat prediktif-anticipatory tentang bagaimana UU ini akan berimplementasi. Studi longitudinal pasca-implementasi akan memberikan pengujian empiris terhadap prediksi-prediksi yang dibangun dalam artikel ini.

4. TEMUAN

Bagian ini menyajikan temuan penelitian dalam lima sub-bagian. Sub-bagian 4.1 memaparkan peta genealogis trilogi UU Kepariwisata. Sub-bagian 4.2 mengidentifikasi mekanisme perubahan institusional yang dominan dalam UU No. 18/2025. Sub-bagian 4.3 memetakan legal transplant yang terkandung dalam UU tersebut. Sub-bagian 4.4 menganalisis kecocokan struktural transplant dengan konteks Indonesia. Sub-bagian 4.5 membandingkan dengan praktik yurisdiksi benchmark.

4.1 Peta Genealogis Trilogi UU Kepariwisata Indonesia

Analisis komparatif terhadap UU No. 9/1990, UU No. 10/2009, dan UU No. 18/2025 menunjukkan pola perubahan yang tidak linier. Beberapa pasal dipertahankan nyaris tanpa perubahan selama 35 tahun, sementara pasal-pasal lain mengalami beberapa kali revisi. Tabel 1 menyajikan perbandingan dimensi-dimensi utama ketiga UU tersebut.

Tabel 1. Peta Genealogis Trilogi UU Kepariwisataan Indonesia

Dimensi	UU No. 9/1990	UU No. 10/2009	UU No. 18/2025
Jumlah pasal	39 pasal	70 pasal	~85 pasal (termasuk sisipan)
Asas kepariwisataan	8 asas	11 asas	14 asas (+3)
Jenis usaha	11 jenis	13 jenis	13 jenis (dipertahankan) + ekstensi
Konsep payung	Obyek wisata	Industri pariwisata	Ekosistem kepariwisataan (layer baru)
Perencanaan nasional	Implisit	RIPPARNAS	RIPPARNAS (dipertahankan) + RIPPARDA menu baru
Pungutan wisman	Tidak ada	Tidak ada	Pungutan wisman (Pasal 57A - baru)
Quality tourism	Tidak ada	Implisit	Mandat eksplisit (Pasal 7 - baru)
Desa wisata	Tidak ada	Disebut umum	Klasifikasi 4 tingkat (Pasal 17M-17S - baru)
Digital/data system	Tidak ada	Tidak ada	Sistem Data Tunggal (Pasal 17K-L - baru)
GIPI	Tidak ada	Gabungan Industri Pariwisata Indonesia	Dihapus
Sanksi pidana	Tidak ada	Pasal 64 (pidana kurungan)	Dihapus
Mitigasi bencana	Tidak ada	Tidak diatur spesifik	Pasal 11I (baru)

(Sumber: analisis penulis atas UU No. 9/1990, UU No. 10/2009, dan UU No. 18/2025)

Dari peta ini terlihat tiga pola utama. Pertama, pasal-pasal yang dipertahankan tanpa perubahan substantif dari UU No. 10/2009 meliputi: klasifikasi 13 jenis usaha pariwisata (Pasal 14), kerangka RIPPARNAS sebagai instrumen perencanaan, dan struktur dasar pembagian kewenangan pusat-daerah. Pasal-pasal ini telah bertahan 16 tahun dan menjadi "tulang punggung" operasional yang stabil.

Kedua, pasal-pasal yang ditambahkan tanpa menghapus yang lama meliputi: konsep "Ekosistem Kepariwisataan" (Pasal 1.5), Pungutan Wisman (Pasal 57A), mandat Pariwisata Berkualitas (Pasal 7), Desa Wisata Berjenjang (Pasal 17M-17S), Sistem Data Tunggal (Pasal 17K-L), Insentif Fiskal (Pasal 17A), dan mitigasi bencana (Pasal 11I). Semuanya merupakan penambahan pada struktur lama.

Ketiga, pasal-pasal yang dihapus relatif sedikit dan tidak mengubah struktur fundamental: GIPI (Gabungan Industri Pariwisata Indonesia) yang selama ini kurang aktif, dan Pasal 64 tentang sanksi pidana yang dalam praktik jarang diterapkan. Penghapusan ini lebih bersifat housekeeping—menghilangkan pasal yang mandul—daripada transformasi struktural.

4.2 Mekanisme Perubahan Institusional yang Dominan

Analisis dengan kerangka Streeck dan Thelen (2005) terhadap 30 perubahan utama dalam UU No. 18/2025 (dibandingkan dengan UU No. 10/2009) menunjukkan distribusi mekanisme yang jelas didominasi oleh layering. Tabel 2 menyajikan klasifikasi ini.

Tabel 2. Distribusi Mekanisme Perubahan Institusional dalam UU No. 18/2025

Mekanisme	Frekuensi	Contoh Pasal	Karakter Perubahan
Layering	19 dari 30 (63%)	Pasal 1.5 (ekosistem); Pasal 57A (pungutan); Pasal 17K-L (data); Pasal 17M-S (desa wisata); Pasal 7 (quality tourism)	Penambahan lapisan baru di atas struktur lama yang tetap dipertahankan
Conversion	6 dari 30 (20%)	Pasal 14 (13 industri diinterpretasi ulang melalui ekosistem); Pasal 6 (asas diperluas dari 11 ke 14 dengan reframing); Pasal 8 (RIPPARNAS diinterpretasi dalam kerangka baru)	Reinterpretasi pasal lama tanpa mengubah teks substantif
Displacement	3 dari 30 (10%)	Pasal 64 (sanksi pidana dihapus); GIPI dihapus; sebagian Pasal 17 tentang lembaga dihapus	Penghapusan pasal lama secara eksplisit
Drift	2 dari 30 (7%)	Pasal tentang pengaturan spa dan wisata tirta yang secara tekstual sama tetapi kehilangan relevansi karena munculnya kategori wellness tourism	Pasal tetap tetapi konteks berubah, membuatnya tidak lagi sepenuhnya relevan
Exhaustion	0 dari 30 (0%)	Tidak ada	Institusi yang secara bertahap mati sendiri

(Sumber: analisis penulis menggunakan kerangka Streeck & Thelen, 2005, atas 30 perubahan utama)

Temuan ini memiliki tiga implikasi penting. Pertama, dominasi layering (63%) menunjukkan bahwa UU No. 18/2025 secara karakter adalah reformasi aditif—menambahkan konsep dan mekanisme baru tanpa membongkar struktur lama. Ini kontras dengan retorika resmi yang mempromosikan UU ini sebagai "transformasi fundamental" (Kementerian Pariwisata, 2025).

Kedua, porsi conversion yang signifikan (20%) menunjukkan ada elemen reframing yang substantif. Pasal 14 tentang 13 industri dipertahankan teksnya, tetapi kini diinterpretasi dalam kerangka "ekosistem" yang memberi ruang interpretif lebih luas. Demikian pula, asas kepariwisataan yang diperluas dari 11 menjadi 14 adalah conversion—teks baru, tetapi mengikuti struktur asas yang sudah ada dengan penambahan asas kelokalan, kebinekaan, dan keterbaruan.

Ketiga, minimnya displacement (10%) menunjukkan bahwa UU baru sangat berhati-hati menghindari pembongkaran struktur lama. Hanya tiga elemen yang dihapus secara eksplisit, dan ketiganya adalah elemen yang sudah lama tidak berfungsi (GIPI, sanksi pidana, sebagian lembaga). Tidak ada struktur substantif yang dihapus dalam sense yang sejati.

Dalam terminologi Hall (1993), temuan ini mendukung klaim bahwa UU No. 18/2025 merupakan second-order change—perubahan instrumen dan kalibrasi kebijakan—bukan third-order change atau pergeseran paradigmatik. Retorika "transformasi fundamental" dalam diskursus publik tidak didukung oleh analisis struktural terhadap teks UU-nya sendiri.

4.3 Pemetaan Legal Transplant dalam UU No. 18/2025

Analisis genealogi konseptual terhadap empat konsep utama yang diperkenalkan UU No. 18/2025 menunjukkan bahwa masing-masing merupakan legal transplant dari yurisdiksi tertentu. Tabel 3 menyajikan pemetaan ini.

Tabel 3. Pemetaan Legal Transplant dalam UU No. 18/2025 dengan Identifikasi Yurisdiksi Asal dan Struktur Pendukung

Konsep dalam UU 18/2025	Pasal	Yurisdiksi Asal	Struktur Pendukung di Yurisdiksi Asal
Ekosistem Kepariwisata	Pasal 1 angka 5	Singapura (STB Framework)	Singapore Tourism Board dengan 6 cluster experience yang terintegrasi dan kewenangan lintas-sektor
Pungutan Wisatawan	Pasal 57A	Bali Levy (Bali) + Bhutan Sustainable Development Fee	Bali: Perda No. 6/2023 dengan kewenangan Pemprov; Bhutan: mekanisme USD 100/hari/turis dengan dana earmarked untuk konservasi
Pariwisata Berkualitas	Pasal 7	UN Tourism (2021, 2024) framework	UN Tourism Global Code of Ethics dan International Code for the Protection of Tourists dengan indikator spesifik
Desa Wisata Berjenjang	Pasal 17M-17S (4 tingkat)	Japan Tourism Agency Rural Tourism Strategy	JTA koordinasi lintas-kementerian, program akiya (rumah kosong) untuk ryokan, dana regional revitalization

(Sumber: analisis penulis)

Empat transplant ini masing-masing memiliki karakter yang berbeda. Konsep "ekosistem kepariwisataan" paling jelas meminjam dari tradisi Singapore Tourism Board yang menggunakan istilah "tourism ecosystem" dalam dokumen strategisnya sejak 2010-an. STB mengoperasikan ekosistem ini melalui enam kluster experience yang masing-masing memiliki Director dan anggaran sendiri (STB, 2024). UU No. 18/2025 meminjam terminologinya tetapi tidak meminjam struktur organisasi STB—Kementerian Pariwisata Indonesia tetap beroperasi dengan struktur direktorat yang mengikuti 13 jenis usaha UU lama.

Konsep "pungutan wisatawan" di Pasal 57A merupakan perpaduan dari dua sumber. Bali Levy yang diatur oleh Perda Provinsi Bali No. 6/2023 dengan pungutan Rp 150 ribu per wisman merupakan precedent domestik paling langsung. Sedangkan Bhutan Sustainable Development Fee yang berjumlah USD 100 per hari/turis dengan alokasi yang earmarked untuk konservasi dan pembangunan merupakan model internasional yang paling sering dirujuk (Bhutan Tourism Council, 2023). Namun, UU No. 18/2025 mengatur pungutan di level nasional tanpa menentukan besaran, mekanisme distribusi dana, atau kewenangan penggunaan—menciptakan ambiguitas struktural yang berpotensi menghambat implementasi.

Konsep "pariwisata berkualitas" di Pasal 7 merupakan adopsi eksplisit dari framework UN Tourism (sebelumnya UNWTO). UN Tourism (2021) dalam Global Code of Ethics dan (2024) dalam International Code for the Protection of Tourists mendefinisikan quality tourism melalui lima dimensi: yield per tourist, length of stay, satisfaction, community welfare, dan environmental footprint. UU No. 18/2025 mengadopsi konsepnya tetapi tidak mengadopsi indikator-indikator spesifiknya, menciptakan potensi kesenjangan antara mandat normatif dan kapasitas pengukuran.

Konsep "desa wisata berjenjang" dengan empat klasifikasi (rintisan, berkembang, maju, mandiri) dikembangkan paralel dengan Japan Tourism Agency Rural Tourism and Regional Revitalization Strategy. JTA mengklasifikasikan desa-desa rural berdasarkan tingkat pengembangan wisata dan memberikan dukungan yang bertingkat pula—dari pelatihan kapasitas untuk desa pemula hingga akses dana revitalization untuk desa maju (JTA, 2023). UU No. 18/2025 meminjam model klasifikasi bertingkat tetapi tidak meminjam struktur pendukung JTA yang melibatkan koordinasi lintas-kementerian.

4.4 Legal Irritation: Konsep Tanpa Struktur Pendukung

Pola yang muncul dari empat transplant di atas cukup mencolok: semua konsep diadopsi, tetapi tidak satu pun disertai dengan adopsi struktur kelembagaan pendukungnya. Ini adalah kondisi yang dalam teori Teubner (1998) disebut legal irritation—konsep impor yang hidup di teks tetapi tidak memiliki mekanisme operasionalisasi yang memadai di yurisdiksi tujuan.

Konsekuensi legal irritation ini dapat diprediksi dengan tiga pola. Pertama, potensi kesenjangan implementasi. Ketika konsep seperti "ekosistem kepariwisataan" diadopsi tanpa struktur kelembagaan terintegrasi seperti STB, maka operasionalisasi konsep tersebut bergantung pada kemauan politik dan koordinasi ad-hoc yang rapuh. Beberapa kasus pra-UU No. 18/2025 menunjukkan pola ini: MICE diurus satu direktorat; business travel ditangani direktorat lain; pengembangan destinasi menggunakan logika fragmentatif—padahal STB Singapura mengintegrasikan BTMICE sebagai satu cluster (Chang, 2020).

Kedua, potensi distorsi makna. Ketika konsep "pariwisata berkualitas" diadopsi tanpa indikator-indikator spesifik UN Tourism, maka definisi "kualitas" menjadi terbuka untuk interpretasi yang beragam oleh aktor-aktor berbeda. Kementerian Pariwisata mungkin mengukur kualitas dari sisi yield; pemerintah daerah mungkin mengukur dari sisi satisfaction lokal; pelaku industri mungkin mengukur dari sisi rating online. Tanpa koordinasi indikator, mandat Pasal 7 dapat menghasilkan data yang tidak comparable dan tidak dapat digunakan untuk evidence-based policymaking.

Ketiga, potensi resistensi implementasi. Ketika konsep "desa wisata berjenjang" diadopsi tanpa mekanisme dukungan seperti dana regional revitalization Jepang, maka klasifikasi 4 tingkat di Pasal 17M-17S berisiko menjadi label administratif tanpa substansi kebijakan. Desa-desa yang diklasifikasikan sebagai "rintisan" mungkin tidak mendapat dukungan yang dijanjikan, menciptakan kekecewaan dan resistensi yang pada gilirannya menghambat efektivitas klasifikasi.

Pola legal irritation ini bukan tanpa solusi. Teubner (1998) sendiri mengakui bahwa irritation dapat dimitigasi jika yurisdiksi penerima mengadopsi tidak hanya teks konsep tetapi juga mekanisme pendukung yang disesuaikan dengan konteks lokal. Dalam kasus UU No. 18/2025, mitigasi ini harus dilakukan melalui Peraturan Pemerintah turunan yang memberikan struktur operasionalisasi spesifik—sebuah rekomendasi yang akan dikembangkan lebih lanjut di bagian Diskusi.

4.5 Benchmarking dengan Yurisdiksi Pembanding

Untuk memperkuat analisis mekanisme perubahan, penelitian ini membandingkan UU No. 18/2025 dengan reformasi hukum pariwisata di tiga yurisdiksi pembanding. Tabel 4 menyajikan perbandingan mekanisme reformasi ini.

Tabel 4. Perbandingan Mekanisme Reformasi Hukum Pariwisata: Indonesia, Malaysia, Singapura, Jepang

Yurisdiksi	Instrumen Hukum	Mekanisme Dominan	Karakter Reformasi
Malaysia	MOTAC Formation 2013 + Tourism Industry Act 1992 (amended)	Displacement (pembentukan MOTAC sebagai integrasi kelembagaan)	Pembubaran fragmentasi kelembagaan dan pembentukan struktur terintegrasi
Singapura	Singapore Tourism Board Act 1964, revisi 1997	Conversion (perubahan mandat STB dari promotion ke industry development)	Teks UU relatif stabil, tetapi mandat lembaga berubah fundamental
Jepang	Japan Tourism Agency Establishment Act 2008	Displacement (pembentukan JTA sebagai lembaga baru)	Pembentukan lembaga baru yang mengintegrasikan

Yurisdiksi	Instrumen Hukum	Mekanisme Dominan	Karakter Reformasi
			fungsi-fungsi yang sebelumnya fragmented
Indonesia	UU No. 18 Tahun 2025	Layering (penambahan lapisan konsep baru tanpa menghapus struktur lama)	Konsep baru di-add on struktur lama yang tetap dipertahankan; legal transplant tanpa struktur pendukung

(Sumber: analisis penulis)

Benchmarking ini menunjukkan tiga temuan penting. Pertama, Indonesia merupakan satu-satunya dari empat yurisdiksi yang menggunakan layering sebagai mekanisme dominan reformasi. Malaysia dan Jepang memilih displacement (pembentukan struktur baru); Singapura memilih conversion (perubahan mandat lembaga eksisting). Tidak satu pun dari ketiganya yang menambahkan lapisan baru di atas struktur lama yang tetap dipertahankan.

Kedua, reformasi yang didominasi layering secara historis cenderung menghasilkan struktur yang kompleks dengan friksi operasional yang tinggi. Mahoney dan Thelen (2010) mencatat bahwa layering sering terjadi dalam konteks politik di mana aktor perubahan (symbionts dalam terminologi mereka) tidak memiliki kekuatan politik untuk melakukan displacement tetapi menginginkan perubahan substantif. Hasilnya adalah reformasi setengah hati—ada gerakan tetapi struktur lama tetap dominan.

Ketiga, timing reformasi Indonesia terjadi ketika tiga negara pembanding telah menyelesaikan reformasi fundamental mereka dan beroperasi pada tingkat efisiensi institusional yang tinggi. MOTAC Malaysia beroperasi sejak 2013 (12 tahun); STB Singapura beroperasi dengan mandat baru sejak 1997 (28 tahun); JTA Jepang beroperasi sejak 2008 (17 tahun). Indonesia dengan UU No. 18/2025 yang didominasi layering akan memerlukan waktu yang signifikan untuk mengejar efektivitas institusional yang sudah dimiliki tetangga-tetangganya.

5. DISKUSI

Bagian diskusi ini mengelaborasi tiga argumen yang dibangun dari temuan. Pertama, UU No. 18/2025 merupakan reformasi second-order dengan retorika third-order—sebuah ketidaksesuaian antara klaim normatif dan struktur aktual yang perlu dipahami dan diatasi. Kedua, pluralisme hukum Indonesia memberikan dimensi tambahan yang perlu diperhitungkan dalam evaluasi pasal-pasal tentang desa wisata dan masyarakat adat. Ketiga, tiga Peraturan Pemerintah turunan diusulkan sebagai mekanisme bridging antara ambisi normatif dan struktur institusional.

5.1 Second-Order Reform dengan Retorika Third-Order

Temuan bahwa layering mendominasi UU No. 18/2025 (63% dari perubahan utama) memiliki implikasi teoretis dan praktis yang penting. Dalam terminologi Hall (1993), layering adalah karakteristik dari second-order change—perubahan instrumen kebijakan tanpa mengubah paradigma dasar. Third-order change, yaitu pergeseran paradigmatis, menuntut mekanisme displacement yang substantif—baik terhadap struktur lembaga, kategori konseptual, maupun tujuan kebijakan yang mendasari.

Namun, retorika yang menyertai pengesahan UU No. 18/2025 secara konsisten mengklaim third-order change. Menteri Pariwisata menyebut UU baru sebagai "pergeseran fundamental dari industri menjadi ekosistem" (Kementerian Pariwisata, 2025). Media menyambutnya sebagai "era baru pariwisata Indonesia" (Antara, 2025). Analisis hukum menulis bahwa UU baru merepresentasikan "transformasi matang" arsitektur hukum pariwisata nasional (Saputra, 2025). Kesenjangan antara

retorika ini dan struktur aktual UU bukanlah hal yang trivial—ia memiliki konsekuensi bagi ekspektasi publik, alokasi sumber daya implementasi, dan evaluasi pasca-implementasi.

Mengapa kesenjangan ini terjadi? Analisis ekonomi politik memberikan tiga penjelasan yang saling melengkapi. Pertama, kepentingan aktor eksisting. Pemilik hotel, tour operator, dan pelaku usaha pariwisata lain yang sudah memiliki izin berdasarkan 13 jenis usaha UU 10/2009 memiliki vested interest agar struktur klasifikasi tidak berubah fundamental. Menambahkan lapisan ekosistem tanpa menghapus 13 industri memungkinkan status quo tetap terjaga sambil menghadirkan ilusi reformasi.

Kedua, path dependency birokrasi. Struktur Direktorat di Kementerian Pariwisata, sistem sertifikasi kompetensi, format pelaporan BPS, dan protokol perizinan daerah semuanya telah dibangun mengikuti 13 kategori industri selama 16 tahun. Mengubah struktur ini secara fundamental membutuhkan biaya transaksi yang tinggi dan resistensi internal yang signifikan. Layering memungkinkan reformasi normatif tanpa membongkar struktur birokrasi yang sudah established.

Ketiga, dinamika politik legislasi. Naskah Akademik UU No. 18/2025 (Kementerian Pariwisata, 2025) menunjukkan bahwa proses penyusunan melibatkan konsultasi dengan banyak stakeholder—asosiasi industri, pemerintah daerah, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil. Dalam dinamika politik seperti ini, strategi layering—yang mengakomodasi semua kepentingan dengan menambahkan konsep baru tanpa menghapus yang lama—lebih mudah mencapai konsensus daripada displacement yang selalu memiliki pihak kalah yang jelas.

Implikasi praktis dari temuan ini adalah bahwa ekspektasi terhadap UU No. 18/2025 perlu dikalibrasi. Jika UU ini diharapkan menghasilkan transformasi fundamental dalam kinerja pariwisata Indonesia dalam rentang 3-5 tahun, ekspektasi tersebut kemungkinan besar akan dikecewakan. Kinerja pariwisata tergantung pada struktur institusional yang beroperasi di lapangan—bukan hanya pada teks UU. Karena struktur institusional fundamental tidak berubah dalam UU No. 18/2025, maka transformasi kinerja yang fundamental juga tidak dapat diharapkan hanya dari UU tersebut.

5.2 Legal Transplant dan Pluralisme Hukum

Analisis legal transplant memperkuat argumen tentang karakter second-order UU No. 18/2025. Empat konsep utama yang ditransplant—ekosistem, pungutan wisatawan, pariwisata berkualitas, desa wisata berjenjang—semuanya diadopsi tanpa struktur kelembagaan pendukungnya. Kondisi legal irritation (Teubner, 1998) yang dihasilkan memperjelas bahwa reformasi terhenti di level teks dan belum menjangkau level struktur.

Kasus desa wisata berjenjang (Pasal 17M-17S) layak mendapat perhatian khusus karena mengandung dimensi pluralisme hukum yang kompleks. Pasal 17M mendefinisikan desa wisata sebagai "desa atau sejenisnya yang memiliki potensi dan kegiatan kepariwisataan." Klasifikasi empat tingkat (rintisan, berkembang, maju, mandiri) dalam Pasal 17N hingga 17S mengikuti model JTA Jepang tetapi tidak mengakomodasi secara eksplisit pluralisme hukum yang di banyak desa Indonesia sangat signifikan.

Di Bali, misalnya, pengelolaan pariwisata di tingkat desa melibatkan dua struktur paralel: desa dinas (struktur negara) dan desa pakraman (struktur adat). Perda Provinsi Bali No. 4/2019 tentang Desa Adat mengatur hubungan kedua struktur ini dalam konteks Bali. Namun UU No. 18/2025 tidak secara eksplisit mengatur bagaimana klasifikasi desa wisata berjenjang berinteraksi dengan struktur desa adat. Apakah "desa wisata mandiri" berarti desa dinas yang mandiri, atau desa pakraman yang mandiri, atau integrasi keduanya? Ambiguitas ini bukan masalah sepele—ia menentukan siapa yang memiliki kewenangan dalam pengembangan pariwisata di desa tersebut.

Pola serupa muncul di wilayah-wilayah lain dengan pluralisme hukum yang kuat. Di Sumatera Barat, sistem nagari dengan "adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah" memiliki struktur pengambilan keputusan yang berbeda dengan desa dinas. Di Papua, wilayah adat dengan kepala suku memiliki sistem pengelolaan tanah komunal yang tidak sesuai dengan model kepemilikan individual dalam UU. Di wilayah adat Mentawai, Baduy, atau Toraja, pengelolaan wisata memerlukan persetujuan dewan adat yang tidak dikenal dalam kerangka UU nasional.

UU No. 18/2025 sebenarnya membuka ruang untuk pluralisme hukum melalui asas "kebinekaan" yang ditambahkan dalam daftar asas (Pasal 2). Namun pengakuan asas tanpa elaborasi operasional masuk dalam pola legal irritation yang sama—konsep hidup di teks tanpa mekanisme yang mengoperasionalkannya. Peraturan Pemerintah turunan perlu secara eksplisit mengatur bagaimana klasifikasi desa wisata mengakomodasi struktur adat, bagaimana hak masyarakat adat atas wilayah wisata dilindungi, dan bagaimana konflik antara pengelolaan negara dan pengelolaan adat diselesaikan.

5.3 Rekomendasi Tiga Peraturan Pemerintah Turunan

Berdasarkan analisis legal irritation dan pluralisme hukum, artikel ini merekomendasikan tiga Peraturan Pemerintah turunan yang dapat berfungsi sebagai mekanisme bridging antara ambisi normatif UU No. 18/2025 dan struktur institusional yang perlu dibangun.

5.3.1 PP tentang Koordinasi Ekosistem Kepariwisata

PP pertama mengatur operasionalisasi konsep "ekosistem kepariwisataan" di Pasal 1 angka 5 UU No. 18/2025. PP ini perlu mengatur mekanisme koordinasi lintas-kementerian yang mengintegrasikan aktivitas-aktivitas yang selama ini fragmented: MICE (di bawah Kemenparekraf), medical tourism (di bawah Kemenkes), education tourism (di bawah Kemendikbudristek), sports tourism (di bawah Kemenpora), dan content tourism (yang melibatkan Kemenkominfo dan BPIP).

Struktur yang diusulkan adalah pembentukan Dewan Ekosistem Kepariwisata Nasional yang dipimpin Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi dengan anggota setingkat eselon I dari kementerian-kementerian terkait. Dewan ini berfungsi sebagai mekanisme koordinasi strategis tanpa membentuk lembaga baru yang akan memperpanjang birokrasi. Inspirasi model struktural diambil dari Singapore's Tourism Steering Committee yang mengkoordinasikan STB dengan agensi-agensinya.

5.3.2 PP tentang Pungutan Wisatawan Mancanegara dan Pengelolaan Dana

PP kedua mengatur operasionalisasi Pungutan Wisatawan di Pasal 57A. UU tidak menentukan besaran, mekanisme pemungutan, alokasi dana, atau akuntabilitas penggunaannya—semua hal krusial yang perlu diatur di level PP agar pungutan tidak menjadi sekadar pajak tambahan tanpa kontribusi jelas bagi pengembangan pariwisata.

Rekomendasi struktur PP ini mencakup empat elemen. Pertama, besaran pungutan yang diusulkan USD 10 per wisman pada tahap awal (2027-2029), dengan review berkala untuk penyesuaian. Angka ini moderat dibanding Bhutan (USD 100/hari) tetapi signifikan dibanding praktik ASEAN. Kedua, mekanisme pemungutan yang terintegrasi dengan sistem keimigrasian untuk minimasi friksi administratif bagi wisman. Ketiga, alokasi dana yang earmarked dengan persentase yang jelas: 70% untuk restorasi dan pengembangan destinasi, 20% untuk pengembangan desa wisata dan masyarakat lokal, 10% untuk promosi internasional. Keempat, mekanisme akuntabilitas dengan audit publik tahunan dan pelibatan masyarakat sipil dalam oversight.

5.3.3 PP tentang Desa Wisata Berjenjang dengan Akomodasi Pluralisme Hukum

PP ketiga mengatur operasionalisasi klasifikasi desa wisata empat tingkat di Pasal 17M-17S dengan sensitivitas eksplisit terhadap pluralisme hukum. PP ini perlu mengatur empat hal utama.

Pertama, kriteria klasifikasi yang tidak hanya berbasis indikator ekonomi (jumlah kunjungan, pendapatan) tetapi juga indikator sosial-budaya (pelibatan masyarakat adat, pelestarian tradisi, distribusi manfaat). Kedua, pengakuan eksplisit atas struktur pengambilan keputusan adat di desa-desa dengan tradisi pluralisme hukum yang kuat, dengan mekanisme koordinasi antara struktur negara (desa dinas) dan struktur adat (desa pakraman, nagari, kampung adat).

Ketiga, dukungan teknis dan finansial yang bertingkat sesuai klasifikasi. Desa wisata rintisan memerlukan pelatihan kapasitas dan perencanaan; desa berkembang memerlukan infrastruktur dasar; desa maju memerlukan diversifikasi produk; desa mandiri memerlukan fasilitasi ekspor. Keempat, mekanisme perlindungan dari eksploitasi eksternal—misalnya pembatasan akuisisi tanah oleh investor

luar, standar upah minimal untuk tenaga kerja lokal, dan hak veto masyarakat adat atas pembangunan yang bertentangan dengan nilai-nilai setempat.

Rekomendasi ketiga PP ini bukan sekadar housekeeping administratif—mereka adalah instrumen yang dapat mengubah karakter UU No. 18/2025 dari layering menjadi kombinasi layering dan conversion yang lebih substantif. Jika ketiga PP ini dirumuskan dan diimplementasikan dengan benar dalam 2026-2028, maka sebagian besar legal irritation yang teridentifikasi dalam analisis ini dapat dimitigasi.

6. KESIMPULAN

Artikel ini telah menganalisis karakter perubahan institusional dalam UU No. 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisata melalui kerangka gradual institutional change (Streeck & Thelen, 2005) dan teori legal transplant (Watson, 1974; Legrand, 1997; Teubner, 1998). Tiga temuan utama dapat disimpulkan.

Pertama, mekanisme perubahan yang mendominasi UU No. 18/2025 adalah layering (63% dari 30 perubahan utama), dengan kontribusi conversion yang moderat (20%) dan displacement yang minor (10%). Temuan ini berbeda dari klaim retorika resmi bahwa UU baru merupakan "transformasi fundamental". Dalam terminologi Hall (1993), UU No. 18/2025 merupakan reformasi second-order—perubahan instrumen dengan kalibrasi tujuan—bukan third-order atau pergeseran paradigmatis. Kesenjangan antara retorika transformasi dan struktur aktual UU ini memiliki implikasi bagi ekspektasi kinerja pasca-implementasi.

Kedua, empat konsep utama yang diperkenalkan UU No. 18/2025—ekosistem kepariwisataan, pungutan wisatawan, pariwisata berkualitas, dan desa wisata berjenjang—semuanya merupakan legal transplant dari yurisdiksi lain (Singapura, Bali-Bhutan, UN Tourism, Jepang) yang diadopsi tanpa struktur kelembagaan pendukungnya. Kondisi legal irritation yang dihasilkan menciptakan risiko kesenjangan implementasi, distorsi makna, dan resistensi operasional yang dapat menghambat efektivitas UU.

Ketiga, pluralisme hukum Indonesia memberikan dimensi tambahan yang perlu diperhitungkan dalam evaluasi pasal-pasal tentang desa wisata. Asas "kebinekaan" yang diperkenalkan UU No. 18/2025 membuka ruang untuk akomodasi pluralisme, tetapi tanpa elaborasi operasional, asas ini berisiko menjadi legal irritation tambahan.

6.1 Rekomendasi Kebijakan

Artikel ini merekomendasikan tiga Peraturan Pemerintah turunan UU No. 18/2025 yang dapat berfungsi sebagai mekanisme bridging antara ambisi normatif dan struktur institusional. PP pertama mengatur Koordinasi Ekosistem Kepariwisata dengan pembentukan Dewan Ekosistem Kepariwisata Nasional sebagai mekanisme koordinasi lintas-kementerian. PP kedua mengatur Pungutan Wisatawan dengan besaran, mekanisme, alokasi dana, dan akuntabilitas yang detail. PP ketiga mengatur Desa Wisata Berjenjang dengan akomodasi eksplisit terhadap pluralisme hukum.

Ketiga PP ini perlu dirumuskan dan diimplementasikan dalam periode 2026-2028 selagi momentum reformasi masih ada. Penundaan penerbitan PP akan memperpanjang kondisi legal irritation dan mengurangi efektivitas reformasi yang sudah dimulai melalui UU No. 18/2025.

6.2 Arah Penelitian Lanjutan

Artikel ini membuka beberapa arah penelitian lanjutan yang penting. Pertama, studi longitudinal pasca-implementasi yang mengevaluasi apakah prediksi legal irritation dalam artikel ini terbukti secara empiris. Studi ini perlu dilakukan dalam rentang 3-5 tahun pasca-UU untuk memberikan waktu yang cukup bagi PP turunan dan implementasinya.

Kedua, studi etnografi hukum di destinasi-destinasi wisata terpilih untuk menelaah bagaimana UU No. 18/2025 dan PP turunannya beroperasi di level lapangan. Studi etnografi penting khususnya untuk

memahami dinamika pluralisme hukum di desa wisata—bagaimana struktur negara dan struktur adat bernegosiasi dalam pengelolaan pariwisata.

Ketiga, studi kuantitatif yang mengukur dampak legal irritation terhadap kinerja implementasi. Ini memerlukan operasionalisasi konsep legal irritation ke dalam indikator-indikator yang dapat diukur: kesenjangan antara mandat tekstual dan realisasi program, waktu implementasi, variasi interpretasi antar-daerah, dan tingkat resistensi dari aktor-aktor yang terdampak.

Keempat, perluasan kerangka analitis ke reformasi hukum Indonesia di sektor-sektor lain. Pola layering dan legal transplant tanpa struktur pendukung yang teridentifikasi dalam sektor pariwisata mungkin merupakan pola yang lebih luas dalam reformasi hukum Indonesia pasca-2000. Studi komparatif lintas-sektor dapat memvalidasi atau memodifikasi temuan dari artikel ini.

6.3 Refleksi Penutup

Artikel ini berangkat dari kesenjangan yang sering muncul dalam reformasi hukum di Indonesia—antara retorika publik yang mempromosikan perubahan fundamental dan struktur teks hukum yang menunjukkan perubahan yang lebih terbatas. Kesenjangan ini bukanlah sekadar masalah komunikasi; ia memiliki konsekuensi nyata bagi ekspektasi publik, alokasi sumber daya, dan evaluasi kinerja.

Analisis dengan kerangka gradual institutional change dan legal transplant memungkinkan identifikasi kesenjangan ini secara lebih sistematis. UU No. 18/2025 bukanlah reformasi kosmetik—ada penambahan konsep dan mekanisme baru yang substantif. Tetapi ia juga bukan transformasi fundamental seperti yang diklaim retorika resmi. Ia adalah reformasi layering yang memerlukan mekanisme bridging berupa PP turunan untuk mencapai efektivitas yang sesungguhnya.

Pemahaman yang akurat tentang karakter reformasi ini penting bagi semua pemangku kepentingan: pembuat kebijakan dapat menyusun PP dengan fokus yang tepat; akademisi dapat merumuskan agenda penelitian yang relevan; masyarakat sipil dapat melakukan advokasi berbasis pemahaman struktural; dan publik dapat memiliki ekspektasi yang kalibrasi terhadap UU baru. Artikel ini berharap dapat memberikan kontribusi kepada pemahaman bersama tentang apa yang sebenarnya telah dan belum berubah dalam arsitektur hukum kepariwisataan Indonesia pasca-UU No. 18/2025.

DAFTAR PUSTAKA

- Antara. (2025, 11 Desember). UU Kepariwisata baru perkuat pariwisata jadi pilar pembangunan. Kantor Berita Antara. Diakses dari <https://www.antaranews.com/>
- Bedner, A. (2013). Indonesian legal scholarship and jurisprudence as an obstacle for transplanting legal institutions. *Hague Journal on the Rule of Law*, 5(2), 253-273. <https://doi.org/10.1017/S1876404512001145>
- Bedner, A., & Van Huis, S. (2008). The return of the native in Indonesian law: Indigenous communities in Indonesian legislation. *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 164(2-3), 165-193. <https://doi.org/10.1163/22134379-90003655>
- Bhutan Tourism Council. (2023). Sustainable Development Fee: Framework and Implementation. Thimphu: Bhutan Tourism Council.
- Chang, T. C. (2008). Tourism and the emergence of a new city state: Singapore's transformation. Dalam T. C. Chang & K. Y. Ho (Eds.), *Tourism in Southeast Asia* (pp. 115-140). London: Routledge.
- Chang, T. C. (2020). Singapore tourism: Development, sustainability, and global competitiveness. *Singapore Economic Review*, 65(4), 915-940. <https://doi.org/10.1142/S0217590820500320>
- Chheang, V. (2013). Tourism and regional integration in Southeast Asia. *Institute of Developing Economies Visiting Research Fellow Monograph Series*, 481, 1-102.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Henderson, J. C. (2003). Managing tourism and Islam in Peninsular Malaysia. *Tourism Management*, 24(4), 447-456. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(02\)00106-1](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(02)00106-1)

- Henderson, J. C. (2006). *Tourism in Southeast Asia: Challenges, opportunities, and research agenda*. Asia Pacific Journal of Tourism Research, 11(4), 307-318.
- Hermantoro, H. (2018). *Hukum kepariwisataan dan perkembangannya di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hooker, M. B. (1975). *Legal pluralism: An introduction to colonial and neo-colonial laws*. Oxford: Clarendon Press.
- Japan Tourism Agency (JTA). (2023). *White Paper on Tourism in Japan 2023*. Tokyo: Japan Tourism Agency.
- Kementerian Pariwisata Republik Indonesia. (2025). *Naskah akademik UU No. 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisata*. Jakarta: Kementerian Pariwisata.
- Legrand, P. (1997). The impossibility of 'legal transplants'. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4(2), 111-124. <https://doi.org/10.1177/1023263X9700400202>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsono. (2020). *Hukum kepariwisataan Indonesia: Dinamika regulasi dan implementasinya*. Jakarta: Rajawali Press.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2019 Nomor 4.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 2023 tentang Pungutan Bagi Wisatawan Asing untuk Pelindungan Kebudayaan dan Lingkungan Alam Bali. Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2023 Nomor 6.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 125.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 126.
- Pramusinto, A. (2014). Reforming Indonesian bureaucracy: Between das sollen and das sein. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 18(2), 1-13.
- Saputra, H. (2025, 28 Desember). *Transformasi arsitektur hukum kepariwisataan Indonesia*. Diakses dari <https://www.harjasaputra.com/>
- Singapore Tourism Board (STB). (2024). *Singapore Tourism Board Annual Report 2024*. Singapore: STB.
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Teubner, G. (1998). Legal irritants: Good faith in British law or how unifying law ends up in new divergences. *The Modern Law Review*, 61(1), 11-32. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00125>
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- UN Tourism. (2021). *Global Code of Ethics for Tourism (Revised Edition)*. Madrid: UN Tourism.
- UN Tourism. (2024). *International Code for the Protection of Tourists*. Madrid: UN Tourism.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 78.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 180.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Watson, A. (1974). *Legal transplants: An approach to comparative law*. Edinburgh: Scottish Academic Press.
- Watson, A. (1993). *Legal transplants: An approach to comparative law (2nd ed.)*. Athens, GA: University of Georgia Press.

Catatan: Analisis dalam artikel ini bersifat prediktif-anticipatory berdasarkan teks UU No. 18/2025 yang disahkan 29 Oktober 2025. Validasi empiris terhadap prediksi legal irritation memerlukan studi longitudinal pasca-implementasi yang tidak tercakup dalam lingkup artikel ini.