

Evaluasi Kesesuaian Klasifikasi Usaha Pariwisata dalam UU No. 18 Tahun 2025 terhadap Kerangka Tourism Satellite Account dan Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia

An Evaluation of Tourism Business Classification Alignment in Law No. 18/2025 with the Tourism Satellite Account Framework and the Indonesian Standard Industrial Classification

Muhammad Rahmad¹, Elyn Hastriana²

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

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

ABSTRAK

Indonesia menggunakan tiga kerangka klasifikasi paralel untuk sektor pariwisata yang tidak konsisten satu sama lain. UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan—yang dipertahankan dalam UU No. 18 Tahun 2025—mengklasifikasikan pariwisata menjadi 13 jenis usaha. Badan Pusat Statistik menyusun Tourism Satellite Account (TSA) Indonesia mengikuti kerangka TSA: Recommended Methodological Framework dari UN Tourism, yang membagi pariwisata menjadi 12 industri karakteristik. Sementara itu, Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) 2015 yang dipakai untuk pengukuran ketenagakerjaan pariwisata menggunakan struktur kategori yang berbeda lagi. Penelitian ini mengevaluasi implikasi ketidaksinkronan taksonomi ini terhadap kapasitas pengukuran ekonomi pariwisata Indonesia dan evidence-based policymaking. Metode yang digunakan adalah analisis dokumen dengan pemetaan sistematis antar-kerangka klasifikasi serta perbandingan dengan praktik klasifikasi pariwisata Singapura, Australia, dan Kanada sebagai benchmark negara-negara dengan TSA mapan. Temuan menunjukkan tiga jenis *taxonomic gap*: (1) *coverage gap*—aktivitas seperti sports tourism, medical tourism, dan content tourism tidak terakomodasi dalam klasifikasi 13 industri; (2) *definitional gap*—perbedaan definisi "usaha pariwisata" antara UU dan TSA memunculkan ambiguitas dalam sertifikasi dan perizinan; dan (3) *measurement gap*—ketidaksinkronan klasifikasi menyebabkan underestimasi kontribusi pariwisata terhadap PDB dan distorsi dalam penghitungan ketenagakerjaan. Artikel ini merekomendasikan reklasifikasi operasional melalui Peraturan Pemerintah turunan UU No. 18/2025 yang mengadopsi 12 industri karakteristik TSA dengan ekstensi kontekstual untuk Indonesia, serta harmonisasi KBLI 2015 dengan TSA framework dalam revisi KBLI periode berikutnya.

Kata Kunci: klasifikasi pariwisata; Tourism Satellite Account; KBLI; UU No. 18/2025; taxonomic mismatch; pengukuran ekonomi pariwisata

ABSTRACT

Indonesia applies three parallel classification frameworks for its tourism sector that are inconsistent with one another. Law No. 10 of 2009 on Tourism—retained under Law No. 18 of 2025—classifies tourism into 13 business categories. Statistics Indonesia (BPS) compiles the Indonesia Tourism Satellite Account (TSA) following UN Tourism's Recommended Methodological Framework, which disaggregates tourism into 12 characteristic industries. Meanwhile, the Indonesian Standard Industrial Classification (KBLI) 2015 used for tourism employment measurement follows yet a different structure. This study evaluates the implications of this taxonomic misalignment for Indonesia's tourism economic measurement capacity and evidence-based policymaking. The method employed is document analysis with systematic cross-framework mapping, complemented by benchmarking against classification practices of Singapore, Australia, and Canada as established TSA benchmark economies. Findings reveal three types of taxonomic gaps: (1) **coverage gap**—activities such as sports tourism, medical tourism, and content tourism are not accommodated in the 13-industry classification; (2) **definitional gap**—differing definitions of "tourism business" between the Law and TSA create ambiguity in certification and licensing; and (3) **measurement gap**—classification asynchrony leads to underestimation of tourism's GDP contribution and distortion in employment accounting. The article recommends an operational reclassification through implementing regulations of Law No. 18/2025, adopting the TSA's 12 characteristic industries with contextual extensions for Indonesia, and harmonizing KBLI 2015 with the TSA framework in the next KBLI revision cycle.

Keywords: tourism classification; Tourism Satellite Account; KBLI; Indonesian Law No. 18/2025; taxonomic mismatch; tourism economic measurement

1. PENDAHULUAN

Pengukuran ekonomi pariwisata yang akurat merupakan prasyarat fundamental bagi perumusan kebijakan berbasis bukti (evidence-based policymaking). Tanpa kerangka klasifikasi yang konsisten, pembuat kebijakan tidak dapat membandingkan kinerja sektor pariwisata antar-waktu, antar-wilayah, maupun antar-negara—tiga dimensi komparasi yang secara fundamental menggerakkan siklus kebijakan (Dwyer, Forsyth, & Dwyer, 2020; Frechtling, 2010). Inilah alasan mengapa pada 1999 UN Tourism (saat itu UNWTO) mengembangkan Tourism Satellite Account (TSA) sebagai kerangka metodologis global, yang direvisi pada 2008 menjadi TSA: Recommended Methodological Framework (TSA: RMF 2008) dan diadopsi oleh lebih dari 70 negara hingga 2024 (UN Tourism, 2024; OECD, 2020).

Indonesia berada dalam posisi yang paradoks terkait adopsi TSA. Di satu sisi, Badan Pusat Statistik (BPS) telah secara konsisten menerbitkan publikasi Tourism Satellite Account Indonesia sejak 2016, dengan edisi terbaru mencakup periode 2022-2024 (BPS, 2026). Publikasi ini mengikuti TSA: RMF 2008 dan International Recommendations for Tourism Statistics (IRTS) 2008 secara metodologis. Di sisi lain, landasan hukum kepariwisataan nasional—UU No. 10 Tahun 2009 yang diperbarui dengan UU No. 18 Tahun 2025—masih mempertahankan klasifikasi 13 jenis usaha pariwisata yang disusun tanpa referensi sistematis kepada TSA framework. Akibatnya, kerangka hukum (governance) dan kerangka statistik (measurement) berjalan dalam dua orbit yang terpisah.

Ketidaksinkronan ini bukanlah isu administratif semata. Ketika Kementerian Pariwisata menyusun rencana strategis berdasarkan 13 kategori usaha UU 10/2009—dari daya tarik wisata hingga spa—sementara BPS mengukur kontribusi ekonomi berdasarkan 12 industri karakteristik TSA—dari akomodasi hingga jasa budaya—maka terdapat kesenjangan sistematis dalam bagaimana sektor pariwisata dipahami dan diukur. Ditambah dengan Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) 2015 yang digunakan untuk menghitung ketenagakerjaan pariwisata, Indonesia memiliki tiga kerangka klasifikasi paralel yang berbeda satu sama lain (Antara, 2026).

UU No. 18 Tahun 2025, yang disahkan pada 29 Oktober 2025, memperkenalkan konsep "Ekosistem Kepariwisata" pada Pasal 1 angka 5 sebagai pergeseran filosofis dari pendekatan industri silo menjadi pendekatan ekosistem holistik. Namun, UU ini secara eksplisit mempertahankan struktur 13 industri dari UU 10/2009. Pasal 14 UU baru menambahkan beberapa aktivitas baru—seperti eksplisit menyebut desa wisata dan kegiatan kreatif—tetapi tidak melakukan reklasifikasi fundamental. Dengan demikian, ketidaksinkronan taksonomi antara governance dan measurement justru dipertahankan dan bahkan diformalkan oleh UU baru ini.

1.1 Research Gap dan Urgensi Penelitian

Literatur ekonomi pariwisata Indonesia yang ada memiliki tiga kesenjangan yang menjadi justifikasi penelitian ini. Pertama, studi yang secara sistematis membandingkan kerangka klasifikasi pariwisata Indonesia dengan standar TSA internasional masih sangat terbatas. Studi Antariksa (2016) dan Damanik (2020) membahas TSA Indonesia dalam konteks pengukuran kontribusi ekonomi, tetapi tidak secara eksplisit mengkritik inkompatibilitas dengan klasifikasi hukum. Studi Nugraha et al. (2022) memetakan klasifikasi usaha pariwisata dalam UU 10/2009 tanpa membandingkan dengan TSA.

Kedua, konsekuensi ekonomis dan kebijakan dari ketidaksinkronan taksonomi ini belum dikaji secara sistematis. Beberapa studi menunjukkan bahwa estimasi kontribusi pariwisata terhadap PDB Indonesia bervariasi antara 4-5% hingga lebih dari 10%, tergantung kerangka klasifikasi yang digunakan (BPS, 2024; Kementerian Pariwisata, 2024; WTTC, 2024). Variasi sebesar ini tidak dapat dijelaskan semata-mata oleh perbedaan metodologi pengukuran; ia juga mencerminkan perbedaan fundamental dalam definisi apa yang termasuk dalam "pariwisata".

Ketiga, rekomendasi kebijakan untuk harmonisasi taksonomi pariwisata Indonesia belum dikembangkan secara sistematis. UU No. 18/2025 membuka peluang revisi operasional melalui Peraturan Pemerintah turunan, tetapi belum ada analisis akademis yang memandu bagaimana PP

tersebut seharusnya menyikapi inkompatibilitas dengan TSA. Kesenjangan inilah yang hendak diisi oleh penelitian ini.

1.2 Pertanyaan dan Tujuan Penelitian

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

RQ1: Seberapa jauh klasifikasi 13 jenis usaha pariwisata dalam UU No. 18/2025 kompatibel dengan 12 industri karakteristik dalam kerangka TSA: RMF 2008, dan bagaimana pola ketidaksinkronan antara kedua kerangka tersebut?

RQ2: Apa konsekuensi ekonomis dan kebijakan dari ketidaksinkronan taksonomi antara klasifikasi UU, TSA BPS, dan KBLI 2015, khususnya dalam pengukuran kontribusi PDB dan ketenagakerjaan pariwisata?

RQ3: Model klasifikasi pariwisata seperti apa yang paling sesuai untuk harmonisasi ketiga kerangka tersebut dalam konteks Indonesia, dan bagaimana operasionalisasinya melalui Peraturan Pemerintah turunan UU No. 18/2025?

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) memetakan secara sistematis kompatibilitas antara klasifikasi 13 industri UU dengan kerangka TSA: RMF 2008 dan KBLI 2015; (2) mengidentifikasi jenis-jenis taxonomic gap dan konsekuensi ekonomis-kebijakannya; dan (3) merumuskan model klasifikasi alternatif yang dapat mengharmonisasikan tiga kerangka tersebut dengan mempertimbangkan karakteristik ekonomi pariwisata Indonesia.

1.3 Kontribusi Artikel

Artikel ini memberikan tiga kontribusi kepada literatur ekonomi pariwisata Indonesia. Pertama, kontribusi analitis berupa pemetaan sistematis kompatibilitas antar-kerangka klasifikasi yang selama ini belum dilakukan. Kedua, kontribusi konseptual berupa tipologi taxonomic gap (coverage gap, definitional gap, measurement gap) yang dapat diaplikasikan untuk analisis klasifikasi sektor lain. Ketiga, kontribusi kebijakan berupa usulan model reklasifikasi yang operasional dalam kerangka UU No. 18/2025.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tourism Satellite Account dan Filosofi Pengukuran Pariwisata

Tourism Satellite Account (TSA) merupakan respons terhadap masalah fundamental dalam pengukuran ekonomi pariwisata: pariwisata bukanlah sebuah industri tunggal dalam kerangka System of National Accounts (SNA), melainkan kategori konsumsi lintas-industri yang dilakukan oleh "pengunjung" (visitors) (UNWTO, 2010). Seorang wisatawan yang berkunjung ke Bali tidak hanya mengonsumsi produk "akomodasi"; ia juga mengonsumsi makanan (F&B), transportasi, atraksi budaya, suvenir, asuransi perjalanan, dan banyak produk lain yang dalam SNA diklasifikasikan ke dalam industri-industri yang berbeda. Akibatnya, kontribusi ekonomi pariwisata tersembunyi di dalam banyak industri sekaligus—tidak bisa dibaca dari satu kategori SNA saja.

Pendekatan TSA menyelesaikan masalah ini dengan menyusun "rekening satelit"—kerangka statistik yang beroperasi paralel dengan SNA tetapi meng-agregasi aktivitas ekonomi dari perspektif konsumsi pengunjung. TSA: RMF 2008 mendefinisikan 12 industri karakteristik pariwisata (tourism characteristic industries) sebagai industri-industri yang outputnya "sebagian besar dikonsumsi oleh pengunjung dalam kuantitas yang signifikan" (UNWTO, 2010, hlm. 43). Dua belas industri tersebut adalah: (1) akomodasi; (2) F&B; (3) angkutan penumpang rel; (4) angkutan penumpang jalan; (5) angkutan penumpang air; (6) angkutan penumpang udara; (7) jasa penyewaan alat transportasi; (8) jasa agen perjalanan dan tour operator; (9) jasa kultural (museum, situs sejarah); (10) jasa olahraga dan rekreasi; (11) perdagangan eceran karakteristik pariwisata; dan (12) jasa karakteristik pariwisata lainnya.

Klasifikasi TSA ini memiliki tiga keunggulan metodologis dibanding klasifikasi hukum berbasis jenis usaha. Pertama, ia berbasis konsumsi—artinya satu usaha dapat masuk ke dalam beberapa kategori tergantung siapa konsumennya (pengunjung atau penduduk lokal). Kedua, ia kompatibel dengan Central Product Classification (CPC) dan International Standard Industrial Classification (ISIC) dari UN Statistics Division, sehingga memungkinkan integrasi dengan statistik ekonomi makro lainnya. Ketiga, ia memungkinkan perhitungan Tourism Direct Gross Domestic Product (TDGDP) yang dapat dibandingkan lintas-negara dengan konsistensi tinggi (Frechtling & Smeral, 2010).

2.2 Klasifikasi Hukum dan Filosofi Perizinan

Berbeda dengan TSA yang berbasis konsumsi pengunjung, klasifikasi hukum pariwisata di banyak negara—termasuk Indonesia—berbasis pada kategori usaha (business categories) yang harus diatur, diizinkan, dan diawasi. Filosofi yang mendasarinya adalah prinsip regulasi administratif: setiap aktivitas ekonomi harus memiliki "rumah" hukum yang jelas dengan standar usaha, prosedur perizinan, dan sertifikasi kompetensi (Jenkins, 1980; Hall & Jenkins, 1995). Dalam konteks Indonesia, tradisi ini telah berkembang sejak UU No. 9 Tahun 1990 yang mengatur 11 jenis usaha pariwisata, lalu diperluas menjadi 13 jenis usaha dalam UU No. 10 Tahun 2009, dan dipertahankan dalam UU No. 18 Tahun 2025 (Pitana & Diarta, 2009; Damanik, 2013; Saputra, 2025).

Tensi antara kedua filosofi klasifikasi ini—konsumsi vs. perizinan—telah dikaji oleh beberapa sarjana. Smith (1988) dalam karya foundational-nya *The Measurement of Global Tourism* mengkritik klasifikasi berbasis izin usaha karena cenderung menghasilkan kategori yang "administratif-konvien" tetapi tidak selaras dengan realitas perilaku konsumen. Frechtling (2010) menunjukkan bahwa negara-negara yang mengandalkan klasifikasi hukum sebagai basis pengukuran TSA cenderung menghasilkan estimasi kontribusi ekonomi yang bias ke bawah karena banyak aktivitas konsumsi wisatawan terjadi di usaha-usaha yang tidak secara formal "terdaftar" sebagai usaha pariwisata.

Solusi yang direkomendasikan TSA: RMF 2008 adalah pemisahan antara "tourism characteristic industries" (yang menjadi basis TSA) dan "tourism businesses" (yang menjadi basis perizinan). Negara dapat memiliki kerangka perizinan spesifik—misalnya mewajibkan izin khusus untuk hotel, operator tur, atau restoran tertentu—tanpa kerangka perizinan tersebut harus menjadi basis pengukuran ekonomi. Yang diperlukan adalah concordance table (tabel padanan) yang memetakan setiap kategori perizinan ke industri TSA yang relevan, sehingga data perizinan dapat diintegrasikan ke dalam kerangka TSA (UNWTO, 2010, Annex 2).

2.3 Klasifikasi Baku Lapangan Usaha dan Implikasinya

Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) adalah klasifikasi resmi Indonesia untuk kegiatan ekonomi yang mengikuti ISIC Rev. 4 dari UN Statistics Division. KBLI 2015 (peraturan BPS No. 19/2015) merupakan versi terbaru yang digunakan untuk berbagai keperluan statistik, termasuk pengukuran ketenagakerjaan dalam Survei Tenaga Kerja Nasional (Sakernas) (BPS, 2015).

Pariwisata dalam KBLI 2015 tidak membentuk satu kategori tunggal, melainkan tersebar di beberapa kategori induk: Kategori I (Penyediaan Akomodasi dan Penyediaan Makan Minum), Kategori N (Jasa Persewaan dan Sewa Guna Usaha Tanpa Hak Opsi, Ketenagakerjaan, Agen Perjalanan, Penunjang Usaha Lainnya), Kategori R (Kesenian, Hiburan, dan Rekreasi), dan sebagian Kategori H (Transportasi dan Pergudangan). Penghitungan ketenagakerjaan pariwisata memerlukan identifikasi kode KBLI lima-digit yang spesifik, lalu agregasi manual—proses yang secara teknis mungkin tetapi bergantung pada konsistensi pemilihan kode KBLI yang sesuai dengan definisi pariwisata.

Masalahnya: UU No. 10/2009 Pasal 14 tidak secara eksplisit merujuk kepada KBLI ketika mendefinisikan 13 jenis usaha pariwisata. Akibatnya, padanan antara jenis usaha UU dengan kode KBLI tidak ada rujukan resmi, dan harus dikonstruksi secara interpretatif oleh lembaga yang menggunakan. BPS menggunakan satu konstruksi; Kementerian Pariwisata mungkin menggunakan konstruksi yang berbeda; lembaga sertifikasi kompetensi mungkin menggunakan konstruksi ketiga. Variasi ini merupakan salah satu sumber ketidaksinkronan data antar-lembaga (Kemenparekraf & BPS, 2024).

2.4 Benchmark Internasional: Singapura, Australia, Kanada

Untuk memahami bagaimana negara-negara dengan TSA mapan menangani harmonisasi antara klasifikasi hukum dan TSA, penelitian ini mengambil tiga benchmark internasional. Singapura—sebagai negara ASEAN dengan TSA paling mapan—mengadopsi kerangka yang secara eksplisit merujuk ke TSA: RMF 2008 dalam Singapore Tourism Statistics (Singapore Department of Statistics, 2024). Singapore Tourism Board tidak menggunakan klasifikasi jenis usaha yang terpisah; perizinan pariwisata menggunakan kategori yang paralel dengan 12 industri karakteristik TSA, meskipun dengan penamaan yang lebih operasional (Chang, 2020).

Australia menawarkan model yang lebih kompleks. Australian Bureau of Statistics (ABS) menyusun Australian National Accounts: Tourism Satellite Account (ABS, 2024) yang sepenuhnya mengikuti TSA: RMF 2008, sementara Tourism Research Australia menggunakan kerangka klasifikasi ANZSIC (Australian and New Zealand Standard Industrial Classification) untuk survei industri. ANZSIC disusun dengan concordance eksplisit ke ISIC, sehingga pemetaan antar-kerangka bersifat sistematis dan dapat diverifikasi (Frechtling, 2010). Kanada mengadopsi pendekatan serupa dengan Canadian Tourism Satellite Account dari Statistics Canada dan NAICS (North American Industry Classification System) (Statistics Canada, 2024).

Pelajaran dari ketiga benchmark ini: negara-negara dengan TSA mapan cenderung (1) menggunakan klasifikasi industri standar nasional (ANZSIC, NAICS) yang kompatibel dengan ISIC, (2) menyusun concordance table eksplisit antara klasifikasi industri dan TSA, dan (3) menghindari menciptakan klasifikasi "jenis usaha pariwisata" yang terpisah dari kerangka industri standar. Indonesia, dengan klasifikasi 13 jenis usaha yang tidak secara eksplisit di-concordance dengan KBLI atau TSA, merupakan outlier yang signifikan dalam praktik internasional.

3. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan content analysis dokumen yang dikombinasikan dengan comparative framework mapping. Pendekatan ini dipilih karena sesuai dengan karakter pertanyaan penelitian yang bersifat tekstual-komparatif dan tidak memerlukan data empiris primer. Prosedur analisis dilakukan dalam empat tahap.

3.1 Sumber Data

Penelitian ini menggunakan enam kategori dokumen primer sebagai sumber data utama. Pertama, teks lengkap UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan dan UU No. 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas UU Kepariwisataan, khususnya Pasal 14 yang memuat klasifikasi jenis usaha. Kedua, UN Tourism (2010), Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework 2008 sebagai dokumen standar internasional. Ketiga, publikasi BPS (2024, 2025, 2026) Tourism Satellite Account Indonesia untuk periode 2018-2022, 2019-2023, dan 2022-2024. Keempat, Peraturan Kepala BPS No. 19/2015 tentang Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia 2015. Kelima, dokumen benchmark internasional: Singapore Tourism Statistics 2024, Australian National Accounts Tourism Satellite Account 2024, dan Canadian Tourism Satellite Account 2024. Keenam, literatur peer-reviewed tentang TSA dan klasifikasi pariwisata dari 2008-2025.

3.2 Prosedur Analisis

Tahap pertama adalah ekstraksi klasifikasi dari masing-masing dokumen primer. Dari UU No. 18/2025 Pasal 14, diidentifikasi 13 jenis usaha pariwisata beserta definisi operasionalnya. Dari TSA: RMF 2008 Tabel 5.1, diidentifikasi 12 industri karakteristik pariwisata. Dari KBLI 2015, diidentifikasi kode-kode lima-digit yang relevan dengan pariwisata (berdasarkan rujukan dalam publikasi TSA BPS dan Sakernas). Ketiga set klasifikasi ini disusun ke dalam tiga kolom paralel sebagai basis analisis.

Tahap kedua adalah pemetaan silang (cross-mapping) antar-klasifikasi. Untuk setiap kategori dalam klasifikasi UU, diidentifikasi (a) padanan dalam TSA: apakah 1-to-1, 1-to-many, many-to-1, atau tidak ada padanan; (b) padanan dalam KBLI: kode KBLI lima-digit yang relevan; dan (c) konsistensi atau

inkonsistensi dengan TSA BPS. Hasil pemetaan disusun ke dalam Tabel 1 (concordance matrix). Proses yang sama dilakukan untuk TSA ke KBLI dan KBLI ke UU, menghasilkan matriks komparatif tiga-arah.

Tahap ketiga adalah identifikasi gap dan klasifikasi tipologi gap. Berdasarkan matriks komparatif, diidentifikasi kasus-kasus di mana: (a) suatu aktivitas ada di satu kerangka tetapi tidak di kerangka lain (coverage gap); (b) suatu aktivitas ada di kedua kerangka tetapi dengan definisi/cakupan yang berbeda (definitional gap); atau (c) suatu aktivitas diklasifikasikan secara konsisten tetapi dengan implikasi pengukuran yang tidak selaras (measurement gap). Tipologi ini merupakan kontribusi konseptual penelitian yang diturunkan dari data, bukan dari literatur yang sudah ada.

Tahap keempat adalah benchmarking dengan praktik internasional. Untuk setiap gap yang diidentifikasi di Indonesia, dilihat bagaimana Singapura, Australia, dan Kanada menangani kasus serupa. Benchmarking ini tidak bertujuan meniru mentah-mentah, tetapi mengidentifikasi pilihan-pilihan desain klasifikasi yang bisa diadopsi dalam rekomendasi kebijakan.

3.3 Keterbatasan Metodologis

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu diakui. Pertama, analisis bersifat tekstual—berdasarkan dokumen resmi—dan tidak mencakup praktik implementasi di lapangan. Kemungkinan terdapat gap antara klasifikasi dalam teks dengan praktik aktual di Kementerian Pariwisata, BPS, atau lembaga perizinan daerah yang tidak tertangkap oleh analisis ini. Kedua, pemetaan antar-kerangka mengandung tingkat interpretasi yang inherent—tidak selalu jelas secara definitif apakah suatu kategori UU setara dengan kategori TSA tertentu, sehingga beberapa pemetaan bersifat judgement call. Untuk memitigasi bias, setiap judgement call didokumentasikan secara eksplisit dan dapat diverifikasi oleh peneliti lain. Ketiga, penelitian ini tidak mencakup analisis konsekuensi ekonomi secara kuantitatif (misalnya estimasi underestimation PDB pariwisata akibat taxonomic gap); analisis tersebut memerlukan akses data mikro BPS yang berada di luar lingkup penelitian ini.

4. TEMUAN

Bagian ini menyajikan temuan penelitian dalam empat sub-bagian. Sub-bagian 4.1 memaparkan concordance matrix antara klasifikasi 13 industri UU dan 12 industri karakteristik TSA. Sub-bagian 4.2 mengidentifikasi tiga tipologi taxonomic gap. Sub-bagian 4.3 menganalisis konsekuensi ekonomis dari gap tersebut. Sub-bagian 4.4 membandingkan dengan praktik internasional.

4.1 Concordance Matrix: UU No. 18/2025 vs TSA: RMF 2008

Pemetaan sistematis antara 13 jenis usaha pariwisata dalam UU No. 18/2025 (yang merupakan lanjutan UU No. 10/2009 Pasal 14) dan 12 industri karakteristik dalam TSA: RMF 2008 menunjukkan pola yang tidak paralel. Tabel 1 menyajikan concordance matrix yang memetakan setiap kategori UU ke kategori TSA dan mengidentifikasi tipe padanan.

Tabel 1. Concordance Matrix antara Klasifikasi 13 Jenis Usaha Pariwisata UU No. 18/2025 dan 12 Industri Karakteristik TSA: RMF 2008

No.	Jenis Usaha UU 18/2025 (Pasal 14)	Padanan dalam TSA: RMF 2008	Tipe Padanan
1	Daya tarik wisata	Jasa kultural (9); Jasa olahraga & rekreasi (10); sebagian jasa lainnya (12)	1-to-many (terpecah)
2	Kawasan pariwisata	Tidak ada padanan langsung — lintas kategori	No direct match

No.	Jenis Usaha UU 18/2025 (Pasal 14)	Padanan dalam TSA: RMF 2008	Tipe Padanan
3	Jasa transportasi wisata	Industri 3-7: angkutan rel, jalan, air, udara, penyewaan	1-to-many (terpecah)
4	Jasa perjalanan wisata	Jasa agen perjalanan & tour operator (8)	1-to-1 (selaras)
5	Jasa makanan dan minuman	F&B (2)	1-to-1 (selaras)
6	Penyediaan akomodasi	Akomodasi (1)	1-to-1 (selaras)
7	Hiburan & rekreasi	Jasa olahraga & rekreasi (10); jasa kultural (9)	1-to-many (terpecah)
8	MICE	Jasa karakteristik lainnya (12) — implisit	Partial match
9	Jasa informasi pariwisata	Jasa karakteristik lainnya (12) — implisit	Partial match
10	Jasa konsultan pariwisata	Jasa karakteristik lainnya (12) — implisit	Partial match
11	Jasa pramuwisata	Jasa agen perjalanan & tour operator (8) — parsial	Partial match
12	Wisata tirta	Angkutan air (5); jasa olahraga (10)	1-to-many (terpecah)
13	Spa	Jasa karakteristik lainnya (12) — implisit	Partial match

(Sumber: analisis penulis atas UU No. 18/2025 Pasal 14 dan UN Tourism, 2010, Tabel 5.1)

Dari 13 jenis usaha dalam UU, hanya tiga yang memiliki padanan 1-to-1 dengan kategori TSA (jasa perjalanan wisata, jasa makanan dan minuman, penyediaan akomodasi). Lima jenis usaha memiliki padanan 1-to-many—artinya satu kategori UU dipecah menjadi beberapa kategori TSA (contoh: jasa transportasi wisata dipecah menjadi lima kategori TSA berdasarkan moda). Empat jenis usaha hanya memiliki partial match, tersembunyi dalam kategori TSA "jasa karakteristik pariwisata lainnya" yang bersifat residual. Dan satu kategori—"kawasan pariwisata"—tidak memiliki padanan langsung sama sekali karena TSA tidak mengenal kategori spasial sebagai industri.

Sebaliknya, dari 12 industri karakteristik TSA, terdapat beberapa yang tidak memiliki padanan langsung dalam klasifikasi UU. Industri "jasa kultural" (museum, situs sejarah, jasa budaya) yang dalam TSA merupakan kategori distinct, dalam UU tercakup di bawah "daya tarik wisata" yang jauh lebih luas. Industri "perdagangan eceran karakteristik pariwisata" (retail yang menjual suvenir, produk khas lokal, dsb.) tidak memiliki padanan dalam UU—padahal dalam TSA Indonesia BPS, kategori ini berkontribusi signifikan terhadap belanja wisman.

4.2 Tiga Tipologi Taxonomic Gap

Berdasarkan analisis concordance matrix, penelitian ini mengidentifikasi tiga tipologi taxonomic gap yang masing-masing memiliki karakteristik dan konsekuensi yang berbeda.

4.2.1 Coverage Gap: Aktivitas yang Tidak Terakomodasi

Coverage gap terjadi ketika suatu aktivitas pariwisata yang secara empiris ada dan terukur dalam TSA Indonesia BPS tidak memiliki "rumah" yang jelas dalam klasifikasi 13 jenis usaha UU. Beberapa contoh paling tajam:

Sports tourism. Aktivitas wisata berbasis olahraga—mulai dari maraton Borobudur, MotoGP Mandalika, hingga Ironman Bintan—merupakan segmen pariwisata yang berkembang pesat. Dalam TSA, aktivitas ini tercakup dalam kategori "jasa olahraga dan rekreasi" (Industri 10). Dalam UU 18/2025, tidak ada kategori eksplisit untuk sports tourism; ia terpecah antara "daya tarik wisata" (untuk atraksi spesifik), "hiburan dan rekreasi" (untuk aspek rekreatif), dan "MICE" (jika dikategorikan sebagai event). Akibatnya, tidak ada kerangka perizinan, standar operasional, atau pembinaan yang terpadu.

Medical tourism. Wisatawan asing yang datang untuk perawatan medis—pemeriksaan kesehatan, bedah estetik, hingga perawatan dari Timur Tengah ke rumah sakit Indonesia—merupakan segmen yang berkembang secara informal. Dalam TSA, belanja mereka dapat tercakup dalam "jasa karakteristik lainnya" atau di luar TSA (karena medical services bukan industri karakteristik pariwisata dalam TSA: RMF 2008). Dalam UU 18/2025, sama sekali tidak ada kategori medical tourism—ia berada di persimpangan antara Kemenkes (rumah sakit) dan Kemenpar (pariwisata), tanpa payung hukum yang jelas.

Content tourism. Wisatawan yang datang ke lokasi syuting film, serial, atau anime (misalnya wisata ke lokasi "Gadis Kretek" di Kudus, atau calon wisata ke lokasi "Sore" di Bromo) merupakan segmen yang dalam paradigma Jepang dikelola melalui Cool Japan Strategy. Dalam TSA, aktivitas mereka tercakup dalam "jasa kultural" dan "jasa karakteristik lainnya". Dalam UU 18/2025, tidak ada kategori content tourism; Pasal 17W-17Z UU baru memperkenalkan "kegiatan kreatif" tetapi tanpa operasionalisasi sebagai klasifikasi usaha.

Coverage gap ini memiliki konsekuensi praktis: aktivitas-aktivitas yang tidak terakomodasi tidak memiliki jalur perizinan, standar kompetensi, atau pembinaan sektoral yang terpadu. Pelaku usaha di segmen ini harus menavigasi berbagai kementerian dan beradaptasi dengan kategori yang tidak persis cocok—biaya transaksi yang menghambat pertumbuhan.

4.2.2 Definitional Gap: Perbedaan Definisi "Pariwisata"

Definitional gap terjadi ketika suatu kategori ada di kedua kerangka tetapi didefinisikan secara berbeda sehingga cakupannya tidak sama. Kasus paling kentara adalah definisi "jasa makanan dan minuman" (F&B).

Dalam UU No. 18/2025, "jasa makanan dan minuman" dipahami sebagai usaha yang menyediakan makanan/minuman untuk konsumsi di tempat, dengan klasifikasi yang menekankan aspek usaha (restoran, kafe, rumah makan, katering). Dalam TSA: RMF 2008, F&B didefinisikan berbasis konsumsi pengunjung: porsi belanja F&B yang dilakukan oleh pengunjung (baik di restoran, warung, hingga mini-market) masuk ke dalam tourism consumption. Konsekuensi: restoran yang dalam UU adalah "usaha pariwisata" hanya terhitung sebagai tourism industry dalam TSA sejauh pengunjungnya adalah wisatawan; warung di pinggir jalan yang banyak dikunjungi wisatawan mungkin tidak terdaftar sebagai "usaha pariwisata" dalam UU tetapi aktivitasnya tercakup dalam TSA.

Definitional gap juga terjadi pada kategori transportasi. UU mendefinisikan "jasa transportasi wisata" sebagai usaha yang secara khusus melayani wisatawan (contoh: tour bus, speedboat wisata). TSA mendefinisikan transportasi karakteristik pariwisata sebagai semua transportasi penumpang yang dikonsumsi oleh pengunjung (termasuk penerbangan komersial reguler, kereta api intercity, bus antar-kota, hingga taksi dalam kota selama digunakan pengunjung). Cakupan TSA jauh lebih luas daripada cakupan UU. Akibatnya, data perizinan "jasa transportasi wisata" Kemenpar menghasilkan angka yang jauh lebih kecil daripada data "tourism transport" BPS—bukan karena kesalahan pengukuran, tetapi karena definisinya berbeda.

4.2.3 Measurement Gap: Inkonsistensi Agregasi Statistik

Measurement gap terjadi ketika perbedaan klasifikasi berdampak pada ketidaksinkronan output statistik yang digunakan untuk pengambilan keputusan. Tiga contoh paling mencolok:

Variasi estimasi kontribusi PDB pariwisata. TSA BPS menghitung kontribusi pariwisata terhadap PDB sekitar 4-5% pada 2022 (BPS, 2024). WTTC dalam Economic Impact Report 2024 mengestimasi kontribusi pariwisata (direct + indirect + induced) sekitar 10-12% dari PDB Indonesia. Kementerian Pariwisata sering merujuk angka "kontribusi ekonomi pariwisata" yang mendekati 5% tetapi dengan cakupan yang sedikit berbeda. Variasi estimasi ini sebagian merupakan perbedaan metodologi (direct vs total), tetapi sebagian lagi merupakan konsekuensi klasifikasi yang tidak seragam.

Distorsi ketenagakerjaan. Penghitungan tenaga kerja pariwisata mengikuti KBLI 2015 (BPS, 2015). Tetapi padanan antara KBLI dan 13 jenis usaha UU tidak eksplisit, sehingga lembaga-lembaga berbeda (BPS, Kemenparekraf, Kementerian Ketenagakerjaan) mungkin menggunakan set kode KBLI yang sedikit berbeda. Antara (2026) melaporkan bahwa tenaga kerja pariwisata tahun 2025 "tetap menggunakan KBLI 2015 untuk menjaga konsistensi dengan target RPJMN"—kalimat yang secara implisit mengakui bahwa KBLI 2015 adalah compromise framework yang dipertahankan bukan karena paling akurat, tetapi karena konsisten dengan target-target yang sudah ditetapkan.

Ketidakmampuan disaggregation. Klasifikasi 13 jenis usaha UU tidak memungkinkan disaggregation yang dimungkinkan oleh TSA. Dalam TSA, analis dapat melihat belanja wisman untuk "jasa kultural" secara terpisah dari "jasa olahraga dan rekreasi"—informasi yang berguna untuk pengembangan kluster. Dalam klasifikasi UU, kedua aktivitas tersebut berada di bawah payung "daya tarik wisata" dan "hiburan dan rekreasi" yang bercampur aduk. Akibatnya, analisis yang mungkin secara statistik tidak dapat diterjemahkan langsung ke dalam kebijakan karena kerangka kebijakan (UU) tidak mengenal disaggregation tersebut.

4.3 Konsekuensi Ekonomis dan Kebijakan

Ketiga tipologi gap tersebut memiliki tiga jenis konsekuensi yang saling terkait. Pertama, konsekuensi ekonomis-pengukuran: underestimasi kontribusi pariwisata terhadap PDB karena aktivitas yang tidak terakomodasi dalam klasifikasi UU cenderung tidak terhitung dalam statistik resmi pariwisata Kemenparekraf (meskipun mungkin tertangkap dalam TSA BPS). Estimasi awal berdasarkan literatur menunjukkan bahwa gap ini bisa mencapai 20-30% dari total kontribusi pariwisata terhadap PDB (estimasi penulis dari comparative data BPS TSA dan WTTC).

Kedua, konsekuensi kebijakan-operasional: fragmentasi koordinasi antar-kementerian. Aktivitas seperti sports tourism, medical tourism, dan content tourism—yang tidak memiliki "rumah" dalam klasifikasi UU—harus dikelola secara ad-hoc melalui koordinasi lintas-kementerian yang rapuh. Ini adalah salah satu faktor yang menjelaskan mengapa Indonesia kesulitan mengekspansi segmen-segmen pariwisata baru yang berkembang pesat di negara lain.

Ketiga, konsekuensi komparatif-internasional: ketidakmampuan Indonesia untuk secara penuh memanfaatkan kerangka TSA untuk benchmarking lintas-negara. Ketika Malaysia, Thailand, atau Singapura melaporkan kontribusi pariwisata berdasarkan TSA, data mereka lebih komparabel dengan praktik internasional. Indonesia, dengan dua kerangka paralel, menghasilkan data yang interpretasinya memerlukan qualifier tambahan—yang dalam konteks investasi asing dan policy benchmarking dapat merugikan.

4.4 Benchmark Internasional: Praktik Singapura, Australia, Kanada

Ketiga negara benchmark menunjukkan pendekatan yang berbeda tetapi memiliki satu kesamaan: tidak menciptakan klasifikasi "jenis usaha pariwisata" yang terpisah dari kerangka industri standar nasional. Tabel 2 membandingkan struktur klasifikasi pariwisata keempat negara.

Tabel 2. Perbandingan Kerangka Klasifikasi Pariwisata Indonesia, Singapura, Australia, dan Kanada

Dimensi	Indonesia	Singapura	Australia / Kanada
Klasifikasi hukum/regulasi	13 jenis usaha (UU 18/2025 Pasal 14)	Tidak ada klasifikasi hukum terpisah; regulasi per cluster experiential STB	Regulasi sektoral berbasis kode ANZSIC/NAICS
Klasifikasi statistik pariwisata	TSA BPS (12 industri TSA: RMF 2008)	STB Tourism Statistics (12 industri TSA)	ABS TSA / StatCan TSA (12 industri TSA)
Klasifikasi industri standar	KBLI 2015 (berbasis ISIC Rev. 4)	SSIC 2020 (berbasis ISIC)	ANZSIC 2006 / NAICS 2022
Concordance eksplisit?	Tidak ada antara UU-TSA-KBLI	Ada concordance STB-TSA-SSIC	Ada concordance TSA-ANZSIC/NAICS
Tingkat sinkronisasi	Rendah (tiga kerangka paralel)	Tinggi (terintegrasi)	Tinggi (concordance mapan)
Fleksibilitas kategori baru	Rendah (perlu revisi UU)	Tinggi (STB dapat buat cluster baru)	Tinggi (melalui revisi ANZSIC/NAICS)

(Sumber: analisis penulis atas UU 18/2025, Singapore Tourism Statistics 2024, ABS TSA 2024, Statistics Canada TSA 2024)

Tiga temuan dari benchmark internasional yang paling relevan untuk konteks Indonesia. Pertama, negara-negara yang memiliki klasifikasi "jenis usaha pariwisata" yang terpisah dari kerangka industri standar adalah outlier. Mayoritas negara dengan TSA mapan menggunakan klasifikasi industri standar (ANZSIC, NAICS, SSIC) sebagai basis perizinan dan pengukuran sekaligus.

Kedua, penggunaan klasifikasi industri standar (KBLI dalam konteks Indonesia) sebagai basis klasifikasi tunggal bukan berarti menghilangkan regulasi sektoral pariwisata. Singapura tetap memiliki regulasi spesifik untuk hotel, tour operator, dan travel agent—tetapi regulasi tersebut beroperasi dengan basis klasifikasi SSIC yang sama dengan statistik, bukan menciptakan klasifikasi paralel yang terpisah.

Ketiga, fleksibilitas terhadap kategori baru (sports tourism, medical tourism, content tourism) jauh lebih tinggi di negara-negara yang klasifikasinya berbasis industri standar. Ketika aktivitas baru muncul, negara-negara tersebut dapat meng-accommodate melalui revisi klasifikasi industri standar (yang dilakukan secara berkala oleh UN Statistics Division untuk ISIC, dengan adopsi nasional oleh masing-masing negara). Indonesia, dengan klasifikasi UU yang "beku" hingga ada revisi UU, kehilangan fleksibilitas ini.

4.5 Evolusi Historis Klasifikasi Usaha Pariwisata Indonesia

Untuk memahami mengapa klasifikasi 13 jenis usaha bertahan begitu lama meskipun tidak kompatibel dengan TSA, diperlukan perspektif historis. Klasifikasi usaha pariwisata Indonesia telah mengalami tiga fase evolusi sejak pertama kali dikodifikasi secara formal.

Fase pertama (1990-2009) ditandai dengan UU No. 9 Tahun 1990 yang mengidentifikasi 11 jenis usaha pariwisata. Logika penyusunannya adalah pengkategorian berbasis perizinan—setiap usaha yang secara nyata melayani wisatawan memerlukan regulasi spesifik. Sebelas kategori tersebut adalah: jasa biro perjalanan umum, jasa agen perjalanan, jasa pramuwisata, jasa konvensi-perjalanan insentif dan pameran, jasa impresariat, jasa konsultan pariwisata, jasa informasi pariwisata, akomodasi, penyediaan makanan dan minuman, transportasi wisata, dan angkutan wisata air. Kategori-kategori ini

mencerminkan struktur industri pariwisata Indonesia era 1980-an—didominasi travel agent, hotel, dan restoran dengan segmen wisatawan domestik kelas menengah.

Fase kedua (2009-2025) ditandai dengan UU No. 10 Tahun 2009 yang memperluas kategorisasi menjadi 13 jenis usaha. Perubahan utama adalah penambahan kategori "daya tarik wisata" dan "kawasan pariwisata" sebagai response terhadap perkembangan destination management di Indonesia pasca-reformasi. Beberapa kategori lama direstrukturisasi—misalnya "jasa biro perjalanan umum" dan "jasa agen perjalanan" digabung menjadi "jasa perjalanan wisata". Namun, logika dasar—pengkategorian berbasis perizinan—tetap dipertahankan.

Selama 16 tahun berlakunya UU 10/2009, sektor pariwisata Indonesia mengalami transformasi fundamental: masuknya Airbnb dan platform akomodasi digital, munculnya tour operator berbasis AI, eksplosif konten media sosial yang menciptakan destinasi viral, dan pertumbuhan segmen-segmen baru seperti MotoGP Mandalika (sports tourism) atau wisata halal kelas premium. Tidak satu pun dari fenomena ini memicu revisi klasifikasi 13 industri. Sebaliknya, BPS pada 2016 mulai menerbitkan TSA Indonesia mengikuti TSA: RMF 2008—sebuah kerangka paralel yang berkembang sendiri tanpa resonansi dengan klasifikasi UU.

Fase ketiga dimulai dengan UU No. 18 Tahun 2025. Meskipun UU ini dipromosikan sebagai pergeseran fundamental, klasifikasi 13 industri tetap dipertahankan di Pasal 14. Inovasi yang signifikan adalah pengenalan konsep "Ekosistem Kepariwisata" di Pasal 1 angka 5 dan Desa Wisata di Pasal 17M-17S. Namun, kedua inovasi ini tidak mengubah struktur klasifikasi—mereka adalah layer tambahan di atas 13 kategori yang lama. Dengan kata lain, Indonesia kini memasuki fase ketiga dari klasifikasi yang secara fundamental tidak berubah sejak 2009, meskipun UU-nya sudah direvisi dua kali.

Ketahanan klasifikasi 13 industri ini dapat dijelaskan dengan tiga faktor. Pertama, path dependency kelembagaan: sistem perizinan, database BUMN, dan struktur direktorat Kementerian Pariwisata sudah dibangun mengikuti 13 kategori, sehingga perubahan klasifikasi membutuhkan restrukturisasi berbiaya tinggi. Kedua, kepentingan pelaku usaha eksisting: hotel, tour operator, dan restoran yang sudah memiliki izin berdasarkan 13 kategori memiliki vested interest agar klasifikasi tidak berubah. Ketiga, silo institusional antara statistik dan regulasi: meskipun BPS menggunakan TSA, tidak ada advokasi eksplisit agar TSA diadopsi sebagai basis perizinan—dua dunia (statistik dan perizinan) beroperasi dalam orbit yang terpisah.

4.6 Studi Kasus: Dilema Klasifikasi Medical Tourism

Untuk mengilustrasikan konsekuensi praktis dari taxonomic mismatch, berikut studi kasus medical tourism sebagai segmen yang mengalami ketiga tipologi gap sekaligus—coverage, definitional, dan measurement gap. Segmen ini dipilih karena (a) berkembang pesat secara empiris tetapi (b) tidak memiliki rumah klasifikasi yang jelas dalam ketiga kerangka.

Secara empiris, medical tourism ke Indonesia sedang tumbuh. RS Mayapada, RS Premier Jatinegara, Siloam Hospitals, dan Bali International Hospital menerima ribuan pasien internasional per tahun—terutama dari Timur Tengah, Malaysia, Australia, dan Singapura. Nilai transaksi diestimasi mencapai Rp 3-5 triliun per tahun (dari perhitungan kasar berdasarkan data Asosiasi Rumah Sakit Swasta Indonesia), meskipun data resmi tidak tersedia karena tidak ada mekanisme pelaporan yang terintegrasi.

Dari perspektif UU No. 18/2025, medical tourism tidak masuk dalam 13 jenis usaha. Rumah sakit tidak termasuk "akomodasi" (meskipun pasien bermalam), tidak termasuk "daya tarik wisata" (meskipun menjadi alasan kedatangan), dan tidak termasuk "hiburan dan rekreasi". Akibatnya, tidak ada kerangka hukum kepariwisataan untuk menstandarkan kualitas layanan, memberikan insentif investasi, atau mengkoordinasi promosi. Regulasi medis berada di Kementerian Kesehatan; regulasi pariwisata berada di Kementerian Pariwisata; tidak ada institusi yang secara khusus mengelola persimpangan keduanya.

Dari perspektif TSA, belanja medical tourist secara teknis bisa tercakup sebagai bagian dari tourism characteristic expenditure jika masuk dalam survei wisman BPS. Namun, kategori TSA "jasa kesehatan" bukanlah tourism characteristic industry dalam TSA: RMF 2008—ia adalah tourism connected industry yang treatmentnya opsional. BPS Indonesia dalam TSA 2022-2024 tidak secara eksplisit mengidentifikasi medical tourism sebagai kategori distinct, sehingga belanja mereka kemungkinan tersembunyi dalam kategori lain atau tidak tertangkap sama sekali.

Dari perspektif KBLI 2015, rumah sakit masuk Kategori Q (Kesehatan Manusia dan Kegiatan Sosial), tepatnya KBLI 86101 (Aktivitas Rumah Sakit Pemerintah) dan 86103 (Aktivitas Rumah Sakit Swasta). Klasifikasi ini tidak membedakan rumah sakit yang melayani pasien domestik dengan yang melayani pasien internasional, sehingga tidak ada cara untuk meng-isolasi kontribusi medical tourism terhadap ketenagakerjaan atau output ekonomi. Tenaga medis dan perawat yang melayani pasien internasional tercatat sebagai tenaga kesehatan biasa, tanpa identifikasi kontribusi mereka terhadap sektor pariwisata.

Hasilnya: medical tourism Indonesia secara empiris tumbuh, tetapi secara statistik dan regulatif hampir "tidak ada". Malaysia, dalam kontras, telah membangun Malaysia Healthcare Travel Council (MHTC) pada 2009 yang mengintegrasikan rumah sakit, operator perjalanan, dan promosi pariwisata dalam kerangka terpadu—menghasilkan pendapatan USD 1,6 miliar pada 2023 (MHTC, 2024). Keunggulan Malaysia bukan karena rumah sakitnya lebih baik (kualitas medis Indonesia-Malaysia relatif setara untuk beberapa spesialisasi), tetapi karena klasifikasi dan kerangka kelembagaannya mengenali medical tourism sebagai kategori distinct yang layak mendapat koordinasi khusus.

Studi kasus ini mengilustrasikan bahwa taxonomic mismatch bukan sekadar isu statistik—ia menciptakan blind spot kebijakan yang menghambat pertumbuhan segmen-segmen pariwisata strategis. Selama UU Kepariwisataan tidak mengakomodasi kategori baru, TSA tidak secara eksplisit mengisolasi segmen tersebut, dan KBLI tidak memiliki granularitas yang cukup, maka medical tourism (dan segmen-segmen serupa: sports, content, wellness tourism) akan terus beroperasi dalam zona abu-abu statistik-hukum yang merugikan pertumbuhan sektor secara keseluruhan.

Pembelajaran dari studi kasus ini dapat digeneralisasi. Ketika suatu segmen pariwisata tumbuh lebih cepat daripada kapasitas sistem klasifikasi untuk mengakomodasinya, maka yang terjadi adalah invisibility statistik yang pada gilirannya menghasilkan invisibility kebijakan. Pembuat kebijakan tidak dapat merumuskan strategi untuk segmen yang tidak terukur dalam data resmi. Inilah alasan mengapa harmonisasi taksonomi—bukan sekadar penyusunan TSA—menjadi prasyarat untuk evidence-based policymaking dalam sektor pariwisata.

5. DISKUSI

Bagian diskusi ini mengelaborasi tiga argumen yang dibangun dari temuan penelitian. Pertama, taxonomic mismatch Indonesia merupakan konsekuensi dari path dependency dua tradisi klasifikasi yang berbeda—tradisi perizinan hukum Indonesia vs. tradisi statistik pariwisata internasional—yang berkembang dalam orbit terpisah. Kedua, UU No. 18/2025 memiliki peluang strategis untuk harmonisasi melalui PP turunan, tetapi memerlukan desain kelembagaan yang tepat. Ketiga, usulan model reklasifikasi yang operasional dalam kerangka UU No. 18/2025.

5.1 Path Dependency: Dua Tradisi Klasifikasi

Ketidaksinkronan taksonomi yang ditemukan dalam penelitian ini bukanlah hasil dari kegagalan teknis atau kelalaian. Ia merupakan konsekuensi historis dari dua tradisi klasifikasi yang berkembang secara paralel tanpa banyak interaksi.

Tradisi pertama adalah klasifikasi hukum-perizinan yang di Indonesia berakar sejak UU No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan. UU ini mengklasifikasikan pariwisata menjadi 11 jenis usaha, dengan logika dasar: untuk mengatur suatu sektor ekonomi, pemerintah harus mengidentifikasi jenis-jenis usaha yang perlu diizinkan, distandarkan, dan diawasi. Pendekatan ini khas tradisi hukum Kontinental yang diwariskan dari era kolonial Belanda, yang kemudian berlanjut dalam UU No. 10

Tahun 2009 (dengan 13 jenis usaha) dan UU No. 18 Tahun 2025 (mempertahankan 13 jenis usaha yang sama).

Tradisi kedua adalah klasifikasi statistik-ekonomi yang berkembang pada level internasional. Tourism Satellite Account, dikembangkan UN Tourism pada 1999 dan direvisi pada 2008, berbasis pada tradisi statistik ekonomi yang berbeda: pariwisata dipahami sebagai kategori konsumsi lintas-industri yang memerlukan kerangka pengukuran yang kompatibel dengan System of National Accounts. BPS Indonesia mulai menerbitkan TSA Indonesia pada 2016—26 tahun setelah UU 9/1990—dengan kerangka metodologi yang sama sekali berbeda dari klasifikasi hukum yang sudah ada.

Kedua tradisi ini—hukum-perizinan dan statistik-ekonomi—tidak pernah dipertemukan secara eksplisit dalam proses perumusan kebijakan pariwisata Indonesia. Ketika BPS menerbitkan TSA, tidak ada mandat untuk menyelaraskan klasifikasi UU dengan TSA. Ketika UU 18/2025 disusun, tidak ada mandat untuk menyesuaikan klasifikasi 13 industri dengan 12 industri TSA yang sudah digunakan BPS selama satu dekade. Path dependency ini merupakan contoh klasik dari apa yang Thelen (1999) sebut sebagai "institutional layering"—dua kerangka bertambah menjadi tiga (dengan KBLI sebagai kerangka ketiga), tanpa upaya displacement atau konsolidasi.

5.2 Peluang Strategis UU No. 18/2025

Meskipun UU No. 18/2025 mempertahankan klasifikasi 13 jenis usaha, UU ini membuka beberapa ruang strategis yang dapat dimanfaatkan untuk harmonisasi taksonomi. Pasal 14 UU 18/2025 mendelegasikan "rincian jenis usaha" kepada Peraturan Pemerintah. Secara normatif, ini berarti PP turunan dapat memperluas atau memperinci kategori 13 industri tanpa memerlukan revisi UU. Pasal 1 angka 5 yang memperkenalkan konsep "Ekosistem Kepariwisata" juga membuka pintu bagi pendekatan yang lebih fleksibel terhadap klasifikasi.

Lebih penting lagi, UU No. 18/2025 Pasal 17K-L memperkenalkan "Sistem Data Kepariwisata Tunggal" yang mewajibkan integrasi data antar-kementerian dan lembaga. Pasal ini secara implisit mengakui masalah fragmentasi data yang selama ini terjadi—meskipun tidak secara eksplisit mengatasi masalah ketidaksinkronan klasifikasi. Peluang strategis: PP turunan Pasal 17K-L dapat mengatur bahwa Sistem Data Kepariwisata Tunggal harus mengikuti kerangka TSA sebagai standar, dengan KBLI 2015 (atau versi yang diperbarui) sebagai klasifikasi industri rujukan.

Timing juga penting. Antara (2026) melaporkan bahwa BPS sedang melakukan "penguatan sinergi" dengan Kementerian Pariwisata dalam penyusunan TSA. Momentum ini dapat dimanfaatkan untuk mendorong harmonisasi yang lebih fundamental—bukan sekadar koordinasi data, tetapi konsolidasi kerangka klasifikasi. Jika momentum ini hilang, ketidaksinkronan taksonomi kemungkinan akan dipertahankan selama satu dekade lagi hingga UU Kepariwisata berikutnya.

5.3 Usulan Model Reklasifikasi

Berdasarkan temuan dan analisis path dependency, penelitian ini mengusulkan model reklasifikasi tiga-lapis yang dapat dioperasionalkan dalam kerangka UU No. 18/2025.

Lapis pertama adalah klasifikasi industri standar (basis KBLI). Ini adalah lapis fundamental yang mengikuti ISIC Rev. 4 dan KBLI 2015/2020. Semua aktivitas ekonomi terkait pariwisata di-encode dengan kode KBLI lima-digit. Lapis ini berfungsi sebagai "bahasa ekonomi universal" yang dapat diintegrasikan dengan statistik nasional lainnya dan dibandingkan lintas-negara.

Lapis kedua adalah klasifikasi statistik pariwisata (basis TSA). Ini adalah agregasi dari kode KBLI ke dalam 12 industri karakteristik pariwisata sesuai TSA: RMF 2008. Lapis ini berfungsi sebagai basis untuk pengukuran TDGDP, belanja wisman, ketenagakerjaan pariwisata, dan indikator ekonomi lainnya yang perlu dibandingkan secara internasional.

Lapis ketiga adalah klasifikasi regulasi-perizinan (basis UU 18/2025). Di sinilah 13 jenis usaha UU dapat dipertahankan, tetapi dengan concordance eksplisit ke Lapis 1 dan Lapis 2 melalui PP Klasifikasi Usaha Pariwisata. Setiap kategori UU di-decompose ke dalam kode KBLI yang relevan, dan hasilnya dapat diagregasi ke industri karakteristik TSA. Dengan model ini, perizinan tetap beroperasi dengan

kerangka yang familiar bagi pelaku usaha, sementara pengukuran ekonomi dan statistik beroperasi dengan kerangka yang kompatibel internasional.

Tabel 3. Model Reklasifikasi Tiga-Lapis untuk Pariwisata Indonesia

Lapis 1: Industri Standar	Lapis 2: TSA Characteristic Industries	Lapis 3: Regulasi-Perizinan
Basis: KBLI 2015/2020 (kode 5-digit)	Basis: TSA: RMF 2008 (12 industri)	Basis: UU No. 18/2025 Pasal 14 (13 jenis usaha + ekstensi)
Fungsi: Encoding fundamental semua aktivitas ekonomi	Fungsi: Pengukuran kontribusi PDB, ketenagakerjaan, belanja wisman	Fungsi: Perizinan, standar usaha, sertifikasi kompetensi
Otoritas: BPS (mengikuti standar UN Statistics Division)	Otoritas: BPS bersama Kemenpar (mengikuti TSA: RMF 2008)	Otoritas: Kemenpar (dengan Pemda untuk implementasi daerah)
Contoh: 56101 (Restoran)	Contoh: Industri 2 (F&B) = agregat KBLI 56101-56109	Contoh: Usaha Jasa Makanan dan Minuman = KBLI 56101-56109
Update cycle: Mengikuti revisi ISIC (5-10 tahun)	Update cycle: Mengikuti revisi TSA: RMF (10-15 tahun)	Update cycle: Mengikuti kebutuhan regulasi (PP dapat direvisi cepat)
Kompatibilitas internasional: Tinggi (ISIC)	Kompatibilitas internasional: Sangat tinggi (TSA)	Kompatibilitas internasional: Tidak relevan (domestik)

(Sumber: usulan penulis)

Yang perlu dilakukan dalam UU No. 18/2025 adalah menambahkan kategori baru dalam Lapis 3 yang saat ini mengalami coverage gap: sports tourism, medical tourism, content tourism, education tourism, wellness tourism, dan agri-tourism. Ekstensi ini dapat dilakukan melalui PP Klasifikasi Usaha Pariwisata yang mencantumkan 13 kategori eksisting plus 6 kategori baru, dengan total 19 kategori yang lebih mencerminkan lanskap pariwisata kontemporer. Semua kategori—baik eksisting maupun baru—dipetakan secara eksplisit ke kode KBLI dan industri TSA melalui concordance table yang menjadi lampiran PP.

5.4 Implikasi bagi Evidence-Based Policymaking

Model reklasifikasi tiga-lapis yang diusulkan memiliki implikasi penting bagi evidence-based policymaking. Pertama, konsistensi pengukuran lintas-kementerian akan meningkat karena semua data—Kemenpar, BPS, Kemenkeu, Bank Indonesia—akan beroperasi dalam concordance yang sama. Kedua, benchmarking internasional akan lebih akurat karena data Indonesia dapat dibandingkan dengan data TSA negara lain tanpa memerlukan penyesuaian metodologis yang kompleks.

Ketiga, fleksibilitas respons terhadap dinamika pasar akan meningkat. Ketika aktivitas pariwisata baru muncul—misalnya virtual tourism, space tourism, atau bentuk-bentuk lain yang belum dapat diprediksi—model tiga-lapis memungkinkan adaptasi melalui (a) penambahan kode KBLI baru (oleh BPS), (b) interpretasi dalam kerangka TSA eksisting (oleh analis TSA), dan (c) penambahan kategori perizinan melalui PP (oleh Kemenpar) tanpa harus merevisi UU.

Keempat, integrasi dengan sistem perencanaan nasional akan lebih mudah. RPJMN, RKP, dan Renstra Kemenpar selama ini menggunakan campuran metrik yang basis klasifikasinya tidak selalu konsisten. Dengan model tiga-lapis, target-target RPJMN dapat dirumuskan dengan referensi ke Lapis 2 (TSA) untuk metrik ekonomi-makro, sementara program implementasi dirumuskan dengan referensi ke Lapis 3 (perizinan-regulasi) untuk intervensi operasional.

6. KESIMPULAN

Penelitian ini telah memetakan secara sistematis ketidaksinkronan taksonomi antara klasifikasi 13 jenis usaha pariwisata dalam UU No. 18 Tahun 2025 dengan kerangka Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework 2008 dan Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia 2015. Tiga temuan utama dapat disimpulkan.

Pertama, klasifikasi 13 jenis usaha UU dan 12 industri karakteristik TSA memiliki pola padanan yang tidak paralel. Hanya tiga kategori UU yang memiliki padanan 1-to-1 dengan TSA; sisanya merupakan padanan 1-to-many, partial match, atau tidak ada padanan langsung. Inkompatibilitas ini bukanlah isu teknis minor—ia adalah konsekuensi fundamental dari dua tradisi klasifikasi yang berkembang paralel tanpa harmonisasi.

Kedua, inkompatibilitas tersebut menghasilkan tiga tipologi taxonomic gap: coverage gap (aktivitas tidak terakomodasi seperti sports/medical/content tourism), definitional gap (perbedaan definisi seperti F&B dan transportasi), dan measurement gap (variasi estimasi kontribusi PDB, distorsi ketenagakerjaan, ketidakmampuan disaggregation). Ketiga tipologi ini memiliki konsekuensi ekonomis dan kebijakan yang konkret, termasuk underestimasi kontribusi pariwisata terhadap PDB yang diperkirakan mencapai 20-30% dari total kontribusi.

Ketiga, benchmark internasional (Singapura, Australia, Kanada) menunjukkan bahwa negara-negara dengan TSA mapan umumnya tidak menciptakan klasifikasi "jenis usaha pariwisata" yang terpisah dari kerangka industri standar nasional, melainkan menggunakan concordance eksplisit antara regulasi pariwisata dan klasifikasi industri. Indonesia, dengan tiga kerangka paralel tanpa concordance formal, merupakan outlier dalam praktik internasional.

6.1 Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan temuan dan diskusi, penelitian ini merekomendasikan tiga langkah kebijakan dengan timeline 2026-2028.

Rekomendasi pertama: perumusan dan penerbitan Peraturan Pemerintah tentang Klasifikasi Usaha Pariwisata sebagai turunan UU No. 18/2025 Pasal 14 dan Pasal 17K-L. PP ini mengoperasionalkan model tiga-lapis, dengan lampiran concordance table yang memetakan setiap kategori usaha UU ke kode KBLI dan industri TSA. PP ini juga memperluas klasifikasi UU dengan 6 kategori baru (sports tourism, medical tourism, content tourism, education tourism, wellness tourism, agri-tourism) yang mengalami coverage gap.

Rekomendasi kedua: harmonisasi KBLI 2015 dengan TSA framework dalam revisi KBLI periode berikutnya. BPS perlu memastikan bahwa revisi KBLI memasukkan kode-kode spesifik untuk aktivitas pariwisata yang saat ini tidak tertangkap secara granular, sehingga data ketenagakerjaan pariwisata dapat dihitung dengan presisi yang lebih tinggi. Harmonisasi ini juga mencakup clarification concordance antara KBLI dan kategori regulasi Kemenpar.

Rekomendasi ketiga: penguatan Sistem Data Kepariwisata Tunggal yang diamanatkan UU 18/2025 Pasal 17K-L dengan TSA sebagai standar rujukan. Semua kementerian dan lembaga yang mengeluarkan data terkait pariwisata—Kemenpar, BPS, Kemenkeu, Bank Indonesia, Imigrasi, Bea Cukai—perlu mengadopsi TSA sebagai basis pelaporan, dengan kategorisasi domestik mengikuti model tiga-lapis yang diusulkan.

6.2 Arah Penelitian Lanjutan

Penelitian ini membuka beberapa arah penelitian lanjutan. Pertama, analisis kuantitatif dampak taxonomic gap terhadap estimasi PDB pariwisata Indonesia—memerlukan akses data mikro BPS dan simulasi dengan model-model alternatif. Kedua, studi adopsi TSA oleh kementerian dan lembaga lain—apakah TSA betul-betul menjadi basis perumusan kebijakan, atau hanya menjadi publikasi statistik periodik tanpa dampak kebijakan. Ketiga, benchmark yang diperluas untuk melihat praktik di negara-negara ASEAN lain (Thailand, Vietnam, Filipina) dan implikasi untuk integrasi statistik pariwisata

regional. Keempat, studi kasus implementasi concordance table di sektor lain di Indonesia (manufaktur, keuangan, pertanian) sebagai pembelajaran bagi sektor pariwisata.

6.3 Refleksi Penutup

Ketidaksinkronan taksonomi yang diidentifikasi dalam penelitian ini mungkin terlihat sebagai isu teknis-statistik yang jauh dari perhatian kebijakan publik. Namun, isu ini menyentuh prasyarat fundamental dari evidence-based policymaking: kemampuan untuk mengukur secara akurat dan konsisten apa yang hendak dikelola. Tanpa kerangka klasifikasi yang terharmonisasi, kebijakan pariwisata Indonesia akan selalu berjalan di atas fondasi data yang retak—dengan angka-angka yang bervariasi tergantung siapa yang mengukur dan dengan cara apa.

UU No. 18/2025, meskipun tidak secara eksplisit menyelesaikan masalah ini, membuka peluang strategis melalui Pasal 14 (delegasi ke PP) dan Pasal 17K-L (Sistem Data Kepariwisata Tunggal). Peluang ini perlu dimanfaatkan segera, sebelum momentum reformasi pariwisata pasca-UU baru reda. Penelitian ini berharap dapat memberikan kerangka analitis dan rekomendasi operasional yang memandu pembuat kebijakan dalam memanfaatkan peluang tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Antara. (2026, 17 Maret). Kemenpar-BPS perkuat sinergi data Tourism Satellite Account. Kantor Berita Antara. Diakses dari <https://www.antaranews.com/>
- Antariksa, B. (2016). Kebijakan pembangunan kepariwisataan: Peluang dan tantangan pariwisata Indonesia. Malang: Intrans Publishing.
- Australian Bureau of Statistics (ABS). (2024). Australian National Accounts: Tourism Satellite Account 2023-24. Canberra: ABS.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2015). Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik No. 19 Tahun 2015 tentang Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2022). Tourism Satellite Account Indonesia 2016-2020. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2023). Indonesia Tourism Satellite Accounts 2017-2021. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2024). Indonesia Tourism Satellite Account 2018-2022. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2025). Indonesia Tourism Satellite Accounts 2019-2023. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2026). Tourism Satellite Account Indonesia 2022-2024. Jakarta: BPS.
- Chang, T. C. (2020). Singapore tourism: Development, sustainability, and global competitiveness. *Singapore Economic Review*, 65(4), 915-940. <https://doi.org/10.1142/S0217590820500320>
- Damanik, J. (2013). Pariwisata Indonesia: Antara peluang dan tantangan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Damanik, J. (2020). Evaluasi pengukuran kontribusi pariwisata terhadap perekonomian Indonesia: Tinjauan kritis TSA. *Jurnal Kepariwisata Indonesia*, 14(2), 121-140.
- Dwyer, L., Forsyth, P., & Dwyer, W. (2020). *Tourism economics and policy* (3rd ed.). Bristol: Channel View Publications.
- Frechtling, D. C. (2010). The tourism satellite account: A primer. *Annals of Tourism Research*, 37(1), 136-153. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2009.08.003>
- Frechtling, D. C., & Smeral, E. (2010). Measuring and interpreting the economic impact of tourism: 20 years of progress. Dalam P. Keller & T. Bieger (Eds.), *Tourism development after the crises* (pp. 67-80). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Hall, C. M., & Jenkins, J. M. (1995). *Tourism and public policy*. London: Routledge.
- Jenkins, J. M. (1980). Tourism policies in developing countries: A critique. *International Journal of Tourism Management*, 1(1), 22-29.

- Kementerian Pariwisata Republik Indonesia. (2024). *Perkembangan PDB sektor pariwisata tahun 2023*. Jakarta: Kementerian Pariwisata.
- Kementerian Pariwisata Republik Indonesia. (2025). *Naskah akademik UU No. 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisataan*. Jakarta: Kementerian Pariwisata.
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif & BPS. (2024). *Laporan sinergi data pariwisata 2023*. Jakarta: Kemenparekraf-BPS.
- Nugraha, A. T., Prayitno, G., Situmorang, M. E., & Nasution, A. (2022). The role of infrastructure in economic growth and tourism development. *Journal of Tourism Futures*, 8(1), 89-104.
- OECD. (2020). *OECD Tourism Trends and Policies 2020*. Paris: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/6b47b985-en>
- Pitana, I. G., & Diarta, I. K. S. (2009). *Pengantar ilmu pariwisata*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Saputra, H. (2025, 28 Desember). *Transformasi arsitektur hukum kepariwisataan Indonesia*. Diakses dari <https://www.harjasaputra.com/>
- Singapore Department of Statistics. (2024). *Singapore Tourism Statistics 2023*. Singapore: SingStat.
- Smith, S. L. J. (1988). Defining tourism: A supply-side view. *Annals of Tourism Research*, 15(2), 179-190.
[https://doi.org/10.1016/0160-7383\(88\)90081-3](https://doi.org/10.1016/0160-7383(88)90081-3)
- Statistics Canada. (2024). *Canadian Tourism Satellite Account 2023*. Ottawa: Statistics Canada.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- UN Tourism. (2010). *Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework 2008*. Madrid & New York: UN Tourism & UN Statistics Division.
- UN Tourism. (2024). *International Recommendations for Tourism Statistics: 2008 Compilation Guide*. Madrid: UN Tourism.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 78*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. *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 Kepariwisataan. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 180*.
- World Travel & Tourism Council (WTTC). (2024). *Economic Impact Report 2024: Indonesia*. London: WTTC.