



PUSAT KAJIAN PARIWISATA & EKONOMI INDONESIA

Center for Indonesian Economic & Tourism Studies (PKPEI)

POLICY BRIEF | No. 10/PB/PKPEI/VII/2026 | Jakarta, 16 Juli 2026

Undang-Undang Tanpa Peraturan Pelaksana

Ekosistem Kepariwisata membutuhkan Payung yang Mengikat

Ringkasan Eksekutif

UU No. 18 Tahun 2025 mendeklarasikan pariwisata sebagai “**ekosistem kepariwisataan**”, tetapi belum satu pun Peraturan Pemerintah pelaksanaannya terbit — dan UU Kepariwisata lama pun tidak pernah ber-PP. Tidak ada payung hukum yang mengikat di bawah undang-undang.

Kata “ekosistem” bukan retorika. Pariwisata **tidak bisa dijalankan sendiri oleh Kementerian Pariwisata**; ia melibatkan puluhan kementerian dan lembaga. Koordinasi lintas-lembaga hanya dapat diikat oleh Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden — bukan Peraturan Menteri. Tanpa payung itu, ekosistem berjalan sebagai silo-silo paralel, bukan sistem terpadu.

Masalah ini sudah nyata, bukan hipotetis: **RKA-K/L dan RKP TA 2027 telah diajukan tanpa satu pun PP sebagai dasar**. Program dianggarkan di atas fondasi hukum yang belum lengkap.

Taruhannya bersifat ekonomi. Indonesia kini **terendah di antara lima besar ASEAN** dalam kunjungan dan devisa. Bila terus “buncit”, yang hilang adalah devisa, lapangan kerja, dan investasi — dan jurang dengan tetangga makin sulit dikejar. Rekomendasi inti: percepat PP payung dan Perpres percepatan bertenggat sebelum 29 Oktober 2027.

1. Masalah: Undang-Undang Tanpa Peraturan Pelaksana

Undang-undang menetapkan norma garis besar; yang menjalankannya di lapangan adalah peraturan pelaksana — terutama Peraturan Pemerintah (PP). UU No. 18 Tahun 2025 membawa paradigma “ekosistem kepariwisataan” dan sejumlah mandat baru, tetapi sebagian besar normanya **belum bisa langsung dijalankan** tanpa PP. Setidaknya delapan pasal mendelegasikan pengaturan ke PP dan satu ke Peraturan Presiden; hingga kini belum ada yang terbit. Yang membuatnya lebih rawan, UU Kepariwisata lama pun tidak pernah dilengkapi PP, sehingga tidak ada aturan pelaksana lama yang bisa menjadi jembatan sementara.

Konsekuensinya bukan lagi peringatan di atas kertas. **RKA-K/L dan RKP TA 2027 telah diajukan tanpa ada PP** — artinya rencana kerja dan anggaran tahun depan disusun di atas kerangka hukum yang belum utuh. Program tetap berjalan, tetapi tanpa payung yang mengikat, koordinasi lintas-lembaga bergantung pada kesukarelaan, dan dasar hukum belanja rentan dipersalkan di kemudian hari. Ketentuan peralihan memberi tenggat paling lambat 29 Oktober 2027; jam itu sudah berdetak.

2. Pariwisata adalah Ekosistem — dan Ekosistem Butuh Payung yang Mengikat

Undang-undang baru sendiri memilih kata “ekosistem”, dan pilihan itu tepat secara substansi. Sebuah ekosistem dicirikan oleh *saling ketergantungan antar-aktor*: pengalaman satu wisatawan ditentukan oleh visa (Imigrasi), penerbangan (Perhubungan), jalan dan sanitasi (Pekerjaan Umum), keamanan (Kepolisian), kesehatan dan hygiene (Kesehatan), promosi (Luar Negeri serta Komunikasi & Digital), produk kreatif dan kuliner (Ekonomi Kreatif), belanja dan ritel (Perdagangan), wisata bahari (Kelautan & Perikanan), sport tourism (Pemuda & Olahraga), wisata religi dan halal (Agama), kompetensi pemandu dan pekerja (Ketenagakerjaan dan Pendidikan



PUSAT KAJIAN PARIWISATA & EKONOMI INDONESIA

Center for Indonesian Economic & Tourism Studies (PKPEI)

Vokasi), kelestarian alam (Lingkungan Hidup), atraksi budaya (Kebudayaan), hingga UMKM, investasi, dan pemerintah daerah. **Lebih dari dua puluh kementerian dan lembaga** bertaut di dalamnya — dan Kementerian Pariwisata hanyalah satu simpul yang tidak memegang kendali atas simpul-simpul lain. Tabel berikut mengelompokkannya menurut fungsi.

Fungsi dalam ekosistem	Kementerian / Lembaga terkait	Simpul yang butuh payung mengikat
Akses & keluar-masuk wisatawan	Imigrasi; Perhubungan; Luar Negeri	Sinkronisasi visa, rute penerbangan & promosi luar negeri dengan target kunjungan
Ruang & infrastruktur	Pekerjaan Umum; Agraria & Tata Ruang (ATR/BPN); Komunikasi & Digital	Infrastruktur, tata ruang & jaringan digital untuk kawasan prioritas
Daya tarik & produk wisata	Ekonomi Kreatif; Kebudayaan; Kelautan & Perikanan; Pertanian; Pemuda & Olahraga; Agama	Integrasi atraksi kreatif, budaya, bahari, agro, sport & religi/halal ke daya tarik
Lingkungan, kesehatan & keselamatan	Lingkungan Hidup & Kehutanan; Kesehatan; Kepolisian; BNPB & Basarnas	Daya dukung, standar higiene, keamanan & mitigasi bencana destinasi
Ekonomi, SDM & investasi	Keuangan; Perdagangan; Investasi/Hilirisasi; UMKM & Koperasi; Ketenagakerjaan; Pendidikan Vokasi	Insentif fiskal, belanja wisatawan, investasi, rantai UMKM & kompetensi SDM
Kewilayahan & aset negara	Dalam Negeri & Pemda; Desa & Daerah Tertinggal; BUMN (InJourney); Badan Otorita destinasi	Keselarasan Perda, desa wisata & sinergi aset negara di destinasi
Koordinasi & data	Kemenko Perekonomian; Bank Indonesia; Badan Pusat Statistik	Koordinasi lintas-lembaga, data & devisa — kini tanpa payung yang mengikat

Dikelompokkan menurut fungsi; daftar bersifat mewakili, belum menyeluruh. Koordinasi teknis kini dijemputani Kemenko Perekonomian melalui kolaborasi program, belum melalui payung peraturan yang mengikat.

2.1 Mengapa hanya PP/Perpres yang bisa mengikat

Di sinilah letak pentingnya turunan undang-undang. Dalam hierarki peraturan, **Peraturan Menteri hanya mengikat ke dalam lingkungan kementerian itu sendiri**; ia tidak dapat memerintah kementerian lain. Yang dapat mengikat banyak lembaga sekaligus — menetapkan siapa berperan apa, siapa wajib menyediakan apa, dan bagaimana anggaran diselaraskan — hanyalah instrumen yang lebih tinggi: Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Itulah sebabnya UU 18/2025 mendelegasikan hal-hal lintas-lembaga ke PP, bukan ke Permen. Tanpa PP, Menteri Pariwisata hanya bisa mengajak, bukan mengikat; koordinasi menjadi bergantung pada niat baik dan personal, bukan pada kewajiban hukum.

Pertanyaan Inti

Bila payung peraturan yang mengikat belum ada, dapatkah visi besar pariwisata Indonesia sebagai ekosistem berjalan?

Jawabannya: tidak sebagai ekosistem. Yang berjalan adalah program-program paralel di masing-masing kementerian — sebagian baik, sebagian tumpang tindih — tetapi tanpa perekat yang memaksa mereka bergerak sebagai satu sistem. Ekosistem tanpa payung yang mengikat bukanlah ekosistem; ia hanya kumpulan pemain di panggung yang sama tanpa partitur bersama.



PUSAT KAJIAN PARIWISATA & EKONOMI INDONESIA

Center for Indonesian Economic & Tourism Studies (PKPEI)

3. Risiko yang Terjadi di Lapangan

Ketiadaan payung peraturan menimbulkan patahan-patahan operasional yang halus namun mahal. Tabel berikut memetakan risiko utama, wujud nyatanya, dan akar aturan yang absen.

Risiko utama	Wujud nyata di lapangan	Akar: aturan pelaksana yang absen
Ketidakpastian hukum & investasi	Investor menunda; rencana kawasan mangkrak; sengketa dasar perizinan.	PP Kawasan Strategis Pariwisata (Pasal 13A) & wilayah penyangga (Pasal 11F) belum ada.
Anggaran rentan temuan	RKA-K/L & RKP TA 2027 telah diajukan tanpa PP; dasar hukum belanja belum lengkap.	Tidak ada PP sebagai dasar program dalam siklus anggaran.
Tambalan aturan tak seragam	Perda & surat edaran daerah jalan sendiri; rawan dibatalkan pengadilan.	Tidak ada PP sebagai rujukan nasional yang mengikat.
Kekosongan standar & mutu	Klasifikasi usaha & standar destinasi tak tegak; mutu & keselamatan tak terjamin.	PP standar sarana–prasarana (Pasal 17J) & daya tarik wisata (Pasal 17E) belum ada.
Overtourism & tekanan lingkungan	Kepadatan & sampah (mis. Bali); daya dukung destinasi terlampaui.	PP wilayah penyangga & pengendalian daya dukung (Pasal 11F) belum ada.
Manfaat tak merata ke warga	Desa wisata & UMKM kurang terlindungi; kebocoran manfaat ke luar daerah.	PP pariwisata berbasis masyarakat (Pasal 17S) & pengarusutamaan (Pasal 15A) belum ada.
Koordinasi lintas lembaga lemah	Kebijakan visa & promosi berjalan sendiri-sendiri, tidak seragam.	PP pemasaran terpadu (Pasal 11R) & payung kelembagaan belum ada.

4. Posisi Daya Saing Indonesia di Kawasan

Indonesia menghadapi paradoks: **daya saing destinasi tinggi, realisasi rendah**. Pada Travel & Tourism Development Index, Indonesia menempati peringkat ke-22 dunia dan ke-2 di ASEAN — hanya di belakang Singapura. Namun di antara lima besar ASEAN, Indonesia justru terendah baik dalam jumlah kunjungan maupun devisa.

Negara	Kunjungan 2025 (juta)	Δ y/y	Catatan kinerja & pelajaran
Malaysia	42,2*	+11%	Terbanyak di ASEAN; kekuatan pada konektivitas & lalu lintas lintas-batas.
Thailand	32,97	-7%	Devisa ~US\$45 miliar; skala pasar & pemasaran, meski terkoreksi 2025.
Vietnam	21,2	+20%	Rekor tertinggi sepanjang masa; lonjakan didorong reformasi visa.
Singapura	16,9	+2%	Devisa ~US\$23 miliar; model yield tinggi & MICE.
Indonesia	15,39	+10,8%	Tertinggi dalam 6 tahun; devisa ~US\$9,75 miliar — terendah di lima besar.

Catatan: *Malaysia mencakup pelancong harian; metodologi antar-negara tidak selalu setara. Sumber: kompilasi PKPEI, 2025.

Jaraknya mencolok pada devisa: Indonesia ~US\$9,75 miliar berhadapan dengan Thailand ~US\$45 miliar dan Singapura ~US\$23 miliar. Pelajaran dari tetangga menegaskan peran kerangka kebijakan yang solid — Vietnam mencetak rekor lewat reformasi visa, Thailand unggul pada pemasaran, Singapura pada yield dan MICE, Malaysia pada konektivitas. Semua bergerak dengan kerangka pelaksana yang mapan, sementara Indonesia menahan potensinya sendiri karena payung regulasinya belum terpasang.



PUSAT KAJIAN PARIWISATA & EKONOMI INDONESIA

Center for Indonesian Economic & Tourism Studies (PKPEI)

5. Bahaya bila Tetap “Nomor Buncit”: Ancaman bagi Pariwisata dan Ekonomi

Tertinggal di kawasan bukan sekadar soal gengsi peringkat; ia menanggung biaya ekonomi yang nyata dan berlipat. Selama Indonesia bertahan di posisi buncit lima besar ASEAN, sejumlah kerugian terus terakumulasi.

±US\$35 miliar

jurang devisa tahunan terhadap Thailand (US\$9,75 M vs ~US\$45 M)

≈120 ribu

lapangan kerja tercipta per 1 juta kunjungan wisman (estimasi)

#5 dari 5

posisi Indonesia di lima besar ASEAN — kunjungan & devisa

- **Devisa yang menguap.** Setiap tahun stagnan berarti puluhan miliar dolar potensi devisa tak tergarap. Menutup separuh jarak ke Thailand saja setara tambahan devisa yang jauh melampaui seluruh anggaran promosi nasional.
- **Lapangan kerja yang tak tercipta.** Dengan koefisien sekitar 120 ribu pekerja per juta wisman, selisih belasan juta kunjungan dari Thailand setara potensi jutaan lapangan kerja yang belum terbuka — padat karya, tersebar, dan menyentuh ekonomi rakyat.
- **Investasi yang lari ke tetangga.** Modal mengejar kepastian. Ketika Vietnam dan Thailand menawarkan kerangka hukum yang matang, investasi hotel, penerbangan, dan kawasan cenderung memilih mereka — bukan Indonesia yang payung aturannya belum ada.
- **Efek pengganda yang hilang berlipat.** Pariwisata menautkan transportasi, kuliner, kerajinan, dan properti dengan pengganda sekitar 1,7. Devisa yang tak masuk berarti kehilangan yang berlipat di sepanjang rantai ekonomi lokal.
- **Kerentanan akibat konsentrasi.** Dengan 45% kunjungan terpusat di Bali, ketergantungan pada satu destinasi membuat ekonomi pariwisata rapuh terhadap guncangan, sementara overtourism menggerus kualitas — dua hal yang seharusnya dijinakkan oleh PP kawasan dan wilayah penyangga.
- **Jurang yang mengunci (path dependency).** Makin lama tertinggal, makin sulit menyalip: rute penerbangan, rantai pasok, dan citra destinasi mengendap di negara yang lebih dulu mapan. Jendela untuk mengejar tidak terbuka selamanya.

6. Rekomendasi

- **Jadikan percepatan payung peraturan prioritas nasional.** Angkat penyelesaian PP/Perpres UU 18/2025 menjadi agenda lintas-kementerian yang dipimpin dari pusat (Presiden/Kemenko), bukan urusan internal satu kementerian.
- **Terbitkan PP “payung” dan Perpres kelembagaan ekosistem.** Satu payung yang menetapkan peran, kewajiban, dan mekanisme koordinasi antar-K/L — agar ekosistem benar-benar mengikat, bukan sukarela.
- **Dahulukan tuas pengubah daya saing.** Prioritaskan Kawasan Strategis Pariwisata (Pasal 13A), wilayah penyangga (Pasal 11F), dan pemasaran terpadu (Pasal 11R) karena langsung menyentuh diversifikasi, keberlanjutan, dan koordinasi.
- **Selaraskan dengan siklus anggaran.** Karena RKA-K/L dan RKP TA 2027 sudah diajukan tanpa PP, percepat penerbitan payung agar belanja 2027 memiliki dasar hukum yang kuat dan tidak rentan temuan.



PUSAT KAJIAN PARIWISATA & EKONOMI INDONESIA

Center for Indonesian Economic & Tourism Studies (PKPEI)

- **Kunci dengan tenggat internal.** Gugus tugas dengan daftar prioritas dan batas waktu jauh sebelum 29 Oktober 2027.

7. Penutup

Indonesia tidak kekurangan potensi, dan kini tidak kekurangan arah — undang-undang barunya telah menyatakan pariwisata sebagai ekosistem. Namun ekosistem tanpa payung peraturan yang mengikat hanyalah kumpulan program yang berjalan sendiri-sendiri. Selama turunan undang-undang belum ada, risiko di lapangan akan terus berulang, koordinasi puluhan lembaga tetap bergantung pada niat baik, dan Indonesia berisiko permanen menjadi juru kunci lima besar ASEAN — dengan devisa dan lapangan kerja yang seharusnya menjadi haknya menguap ke negara tetangga. Memasang payung peraturan pada 2026–2027 bukan sekadar memenuhi tenggat hukum; ia adalah syarat agar visi ekosistem kepariwisataan benar-benar dapat berjalan, dan agar daya saing di atas kertas berubah menjadi prestasi ekonomi yang nyata.

Sumber & Catatan

- Kerangka hukum: UU No. 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (berlaku 29 Oktober 2025); ketentuan peralihan menetapkan tenggat aturan pelaksana paling lama 2 tahun. Pasal pendelegasi mencakup 11F, 11R, 13A, 15A, 17E, 17J, 17S, 17Z (PP) dan 31 (Perpres).
- Koordinasi lintas-K/L: Kemenko Perekonomian (kolaborasi program pariwisata lintas sektor, 2026). Status RKA-K/L & RKP TA 2027 yang telah diajukan tanpa PP: informasi kelembagaan.
- Daya saing & tolok ukur kawasan 2025: PKPEI, Policy Brief “Pariwisata Indonesia Juara ASEAN”; WEF Travel & Tourism Development Index 2024; badan statistik/kementerian pariwisata masing-masing negara; Bank Indonesia (devisa).
- Kinerja & estimasi ekonomi: BPS, Statistik Indonesia 2026 (kunjungan 2025: 15,39 juta; lama tinggal 9,92 hari; konsentrasi Bali 45%). Koefisien tenaga kerja ~120 ribu/juta wisman dan pengganda ~1,7 bersifat ilustratif (PKPEI).

Jakarta, 16 Juli 2026

Pusat Kajian Pariwisata & Ekonomi Indonesia

Center for Indonesian Economic & Tourism Studies



Muhammad Rahmad

Direktur Eksekutif

Hp. 081282050404

Policy brief ini disusun oleh Pusat Kajian Pariwisata & Ekonomi Indonesia sebagai masukan independen bagi Pemerintah Republik Indonesia. Korespondensi: Direktur Eksekutif PKPEI, Graha Cempaka Mas Blok C 12A, Jl. Letjen Suprpto, Jakarta Pusat 10640.

Tentang PKPEI

PKPEI — Pusat Kajian Pariwisata & Ekonomi Indonesia — adalah lembaga kajian independen yang berfokus pada keterkaitan antara industri pariwisata dengan kebijakan ekonomi nasional. Riset PKPEI mencakup ekonomi pariwisata, daya saing destinasi, wisata bisnis dan MICE, diplomasi ekonomi yang melibatkan sektor pariwisata, serta reposisi Indonesia dalam arsitektur pariwisata global.

Kunjungi PKPEI di <https://pusatkajianpariwisata.id>



PUSAT KAJIAN PARIWISATA & EKONOMI INDONESIA

Center for Indonesian Economic & Tourism Studies (PKPEI)

BOARD OF RESEARCHERS

Pusat Kajian Pariwisata & Ekonomi Indonesia (PKPEI)

Center for Indonesian Economic & Tourism Studies

Nama / Name	Jabatan / Position
Dr. Muhammad Rahmad, S.Ag, S.Par, MM, MITM	Direktur Eksekutif / Koordinator Peneliti
Elyn Hastriana, BBA, M.Par	Direktur / Peneliti
Assoc. Professor Dr. Rahmat Ingkadijaya, MM, QCRO	Peneliti Senior
Assoc. Professor Dr. Nurbaeti, MM, QRG	Peneliti Senior
Assoc. Professor Dr. Arief F. Rachman, SST. Par, MT	Peneliti Senior
Assoc. Professor Hera Oktadiana, Ph.D, CHE	Peneliti Senior
Assoc. Professor Dr. Drs. Amrullah, SH, M. Hum, M. Si Par	Peneliti Senior
Assoc. Professor Dr. Devita Gantina, SST. Par, M. Par	Peneliti Senior
Asst. Professor Agus Riyadi, SST. Par, M. Sc, Ph.D, CHIA, QCRO	Peneliti Senior
Asst. Professor Dr. M. Husen Hutagalung, S. Pd, M. Si	Peneliti Senior
Asst. Professor Dr. Ir. Doni Muhandiansyah, M. Si., ERMCP, CERG, CCGO	Peneliti Senior
Asisten Ahli Dr (c) Rianto, SST. Par, M. Si Par	Peneliti Senior
Dr. Andi M Yasin, S.H., M.KN, C.L.A	Peneliti Senior

Para peneliti PKPEI merupakan akademisi dan praktisi yang memiliki kedalaman pengalaman langsung di industri pariwisata, diplomasi internasional, serta pengembangan kebijakan publik. Setiap kajian berlandaskan teori dan metodologi ilmiah yang ketat, diperkaya wawasan praktis dari pengalaman puluhan tahun menangani dinamika pariwisata secara nyata.

Policy Brief ini disusun oleh Pusat Kajian Pariwisata & Ekonomi Indonesia sebagai kontribusi analisis kebijakan independen. Isi brief tidak merepresentasikan posisi resmi lembaga pemerintah manapun. Untuk sitasi: Pusat Kajian Pariwisata & Ekonomi Indonesia (2026), "Undang-Undang Tanpa Peraturan Pelaksana Ekosistem Kepariwisata Membutuhkan Payung yang Mengikat, Policy Brief No.10/PB/PKPEI/VII/2026