

Manajemen Pariwisata

Perspektif Kebijakan Publik
& Tata Kelola Berkelanjutan



I Made Mardika
I Gede Agus Wibawa (Gus Beng)

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

MANAJEMEN PARIWISATA PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK & TATA KELOLA BERKELANJUTAN

**I Made Mardika
I Gede Agus Wibawa (Gus Beng)**

Publica Indonesia Utama

2026

Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT)

viii + 224 Hlm; 15,5 X 23 cm

ISBN: 978-634-7673-16-9

Cetakan Pertama, April 2026

Manajemen Pariwisata Perspektif Kebijakan Publik & Tata Kelola Berkelanjutan

Penulis : I Made Mardika
I Gede Agus Wibawa (Gus Beng)
Penyunting : Risqi Isrotul Maghfiroh
Penata Halaman : Eka Tresna Setiawan
Desain Cover : Adji Azizurrachman

copyrights © 2026

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

All rights reserved

Diterbitkan oleh:

Publica Indonesia Utama, Anggota IKAPI DKI Jakarta 611/DKI/2022

18 Office Park 10th A Floor Jl. TB Simatupang No 18, Kel. Kebagusan, Kec. Pasar

Minggu Kota Adm. Jakarta Selatan, Prov. DKI Jakarta

publicaindonesiautama@gmail.com

KATA PENGANTAR

Menuju Paradigma Baru Administrasi Pariwisata

Pariwisata sering kali dipandang secara simplistik sebagai sektor industri yang digerakkan oleh pasar—sebuah mesin pencetak devisa yang keberhasilannya diukur dari kilau angka pertumbuhan. Namun, dalam kacamata Administrasi Publik, pariwisata adalah medan tempur kebijakan. Setiap izin hotel yang dikeluarkan, setiap zona konservasi yang ditetapkan, dan setiap pajak turis yang dipungut adalah sebuah pernyataan politik tentang bagaimana sebuah bangsa memandang masa depannya. Di balik citra pantai yang indah dan senyum ramah, terdapat pertarungan kompleks antaraktor, distribusi kekuasaan, dan tanggung jawab etis negara yang sering kali terabaikan.

Buku ini ditulis di tengah persimpangan jalan global, di mana perubahan iklim, krisis keanekaragaman hayati, dan fenomena *overtourism* memaksa banyak negara untuk berpikir ulang. Kegagalan paradigma pariwisata massal, yang mengorbankan modal sosial dan lingkungan demi keuntungan jangka pendek, kini tak terbantahkan lagi. Pertanyaan publik yang krusial bukan lagi “Berapa banyak wisatawan yang datang?”, melainkan “Seberapa besar manfaat yang tinggal di masyarakat lokal dan seberapa sehat alam yang kita wariskan?”. Pertanyaan ini menuntut jawaban yang melampaui logika pasar dan masuk ke jantung tata kelola pemerintahan.

Pendekatan kebijakan publik dalam buku ini mengajak para pembaca—terutama mahasiswa Magister Administrasi Publik, calon pemimpin birokrasi, dan analis kebijakan—untuk menjadi arsitek kebijakan yang mampu menyeimbangkan ambisi ekonomi dengan ketahanan ekologi. Buku ini membekali Anda dengan perangkat teoretis untuk memahami pariwisata sebagai barang publik, alat analisis untuk membedah kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah, serta instrumen kebijakan konkret untuk mengarahkan sektor ini menuju keberlanjutan sejati.

Dari transisi menuju ekonomi sirkular, pemanfaatan tata kelola digital, hingga perenungan tentang kebijakan berbasis nilai luhur yang terinspirasi oleh Bhutan, buku ini adalah sebuah perjalanan intelektual. Sebuah perjalanan dari sekadar *manajemen* destinasi menuju *tata kelola* destinasi; dari fokus pada pertumbuhan kuantitatif menuju pencarian kualitas dan makna.

Harapan kami, buku ini tidak hanya menjadi referensi akademis, tetapi juga percikan api yang menginspirasi lahirnya generasi baru administrator publik yang berani, visioner, dan berintegritas—para pemimpin yang memahami bahwa pariwisata yang hebat bukanlah yang paling ramai, melainkan yang paling membawa kebaikan.

Selamat membaca dan merefleksikan.

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Balik Judul	iii
Kata Pengantar.....	v
Daftar Isi	vii
Bab 1	
Pariwisata dalam Spektrum Kebijakan Publik	1
A. Definisi Pariwisata sebagai Barang Publik dan Sumber Daya Milik Bersama	2
B. Evolusi Paradigma: Dari <i>Mass Tourism ke Regenerative Tourism</i> ...	9
Bab 2	
Teori Jejaring dan Tata Kelola (<i>Governance Theory</i>)	21
A. Aktor Kunci: Negara, Pasar, dan Masyarakat Sipil	22
B. Konsep <i>Collaborative Governance</i> (Ansell & Gash) dalam Pengelolaan Destinasi.....	28
Bab 3	
Teori Pilihan Publik (<i>Public Choice Theory</i>) dalam Pariwisata ...	41
A. Analisis Eksternalitas Negatif dan Kegagalan Pasar	42
B. Politik Pariwisata: Konflik Kepentingan dan Inklusivitas	47
Bab 4	
Tipologi dan Implementasi Instrumen Kebijakan	59
A. Taksonomi Instrumen Kebijakan (Model NATO).....	60
B. Instrumen Regulasi (<i>Command-and-Control</i>)	65
C. Instrumen Berbasis Pasar (<i>Market-Based Instruments</i>).....	71
D. Instrumen Sukarela dan <i>Nudging</i> (<i>Soft Policy</i>)	77
E. Dilema Pemilihan Instrumen: Efektivitas vs. Legitimasi	82
Bab 5	
Perencanaan Strategis Pariwisata Berbasis Spasial.....	93
A. Politik Ruang: Konflik Sumber Daya dan Kebijakan Penggunaan Lahan.....	94
B. Konsep Daya Dukung (<i>Carrying Capacity</i>) & Batas Perubahan yang Dapat Diterima (<i>Limits of Acceptable Change - LAC</i>)	100

C. Teknik Zonasi dan Pengembangan Destinasi Berbasis Kluster....	105
D. Manajemen Terpadu: Kawasan Pesisir (ICZM) dan Pegunungan..	112
E. Infrastruktur Hijau dalam Tata Ruang Pariwisata.....	118
Bab 6	
Ekonomi Sirkular dalam Industri Pariwisata.....	131
A. Transisi dari Model Ekonomi Linear (<i>Take-Make-Waste</i>) ke Sirkular	132
B. Kebijakan Manajemen Limbah Terintegrasi dan <i>Extended Producer Responsibility</i> (EPR)	138
C. Pengadaan Publik Hijau (<i>Green Public Procurement</i>).....	145
Bab 7	
<i>Digital Governance dan Smart Tourism Destination</i>.....	157
A. Transformasi Digital dalam Administrasi Pariwisata (<i>E-Governance dan Open Data</i>)	158
B. Monitoring Lingkungan Berbasis <i>Internet of Things</i> (IoT)	164
C. Manajemen Keramaian (<i>Crowd Management</i>) dan <i>Geofencing</i> Berbasis Data	170
Bab 8	
Kebijakan Nilai Luhur dan Pembangunan Berkelanjutan	183
A. Mendefinisikan Ulang Kesuksesan: Melampaui Metrik Ekonomi.....	184
B. Integrasi Nilai Budaya dan Spiritual dalam Kebijakan Publik.....	190
Glosarium	203
Daftar Pustaka.....	209
Indeks	218
Biografi Penulis	223

BAB 1

PARIWISATA DALAM SPEKTRUM KEBIJAKAN PUBLIK

Pendahuluan

Pariwisata, dalam pandangan konvensional, sering kali dipersepsikan murni sebagai aktivitas ekonomi yang digerakkan oleh mekanisme pasar dan permintaan konsumen. Namun, pandangan ini menyederhanakan sebuah fenomena kompleks yang memiliki implikasi mendalam pada struktur sosial, kelestarian lingkungan, dan stabilitas politik suatu negara. Dalam perspektif administrasi publik, pariwisata bukanlah sekadar komoditas, melainkan sebuah arena kebijakan yang sarat dengan pertarungan nilai dan kepentingan. Setiap keputusan terkait pengembangan destinasi, mulai dari pemberian izin pembangunan hotel hingga penetapan kawasan konservasi, merupakan manifestasi dari pilihan kebijakan yang akan menentukan arah masa depan sebuah komunitas dan ekosistemnya (Hall, 2011). Oleh karena itu, memahaminya sebagai domain kebijakan publik menjadi langkah fundamental.

Intervensi negara dalam sektor pariwisata menjadi tak terhindarkan ketika disadari bahwa banyak aset yang menjadi daya tarik utama—seperti keindahan lanskap alam, keunikan budaya, dan kebersihan lingkungan—memiliki karakteristik barang publik (*public goods*) dan sumber daya milik bersama (*common-pool resources*). Aset-aset ini rentan terhadap eksploitasi berlebihan dan degradasi jika pengelolaannya diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar yang cenderung mengabaikan biaya eksternal (eksternalitas negatif). Menurut Ostrom (1990), sumber daya milik bersama menghadapi risiko “tragedi kepemilikan bersama” (*tragedy of the commons*), di mana individu yang bertindak rasional demi kepentingan pribadi secara kolektif akan menghabiskan sumber daya tersebut. Kegagalan pasar inilah yang melegitimasi peran pemerintah sebagai regulator, fasilitator, dan mediator untuk memastikan pemanfaatan yang adil dan berkelanjutan.

Bab ini akan meletakkan fondasi teoretis untuk memahami pariwisata sebagai objek kebijakan publik. Pembahasan akan dimulai dengan mengurai definisi pariwisata dari sudut pandang barang publik dan sumber daya milik bersama, yang menjadi justifikasi utama keterlibatan negara. Selanjutnya, bab ini akan menelusuri evolusi paradigma dalam pengembangan pariwisata, dari model pariwisata massal yang berorientasi pada kuantitas menuju pariwisata regeneratif yang menekankan pada pemulihan dan peningkatan kualitas sosial-ekologis. Pergeseran ini bukan sekadar perubahan terminologi, melainkan sebuah transformasi fundamental dalam filosofi, tujuan, dan instrumen kebijakan yang digunakan untuk mengelola sektor vital ini (Bramwell, 2011).

A. Definisi Pariwisata sebagai Barang Publik dan Sumber Daya Milik Bersama

Memahami posisi pariwisata dalam kerangka kebijakan publik menuntut kita untuk terlebih dahulu membongkar sifat dasar dari “produk” yang ditawarkannya. Berbeda dari barang privat yang eksklusif dan kompetitif, banyak elemen inti pariwisata—seperti pemandangan pantai, udara bersih di pegunungan, atau suasana historis sebuah kota tua—tidak dapat dengan mudah dimiliki atau dibatasi penggunaannya. Karakteristik inilah yang mendekatkannya pada konsep ekonomi barang publik (*public goods*) dan sumber daya milik bersama (*common-pool resources*), dua kategori yang secara inheren rentan terhadap kegagalan pasar dan memerlukan kerangka tata kelola yang spesifik. Tanpa pemahaman ini, kebijakan yang dirancang berisiko gagal mengatasi akar masalah seperti *overtourism* dan degradasi lingkungan.

Subbab ini akan mengelaborasi secara mendalam kedua konsep tersebut dalam konteks pariwisata. Pertama, kita akan menganalisis pariwisata sebagai barang publik dengan menyoroti sifat *non-rivalry* (konsumsi oleh satu orang tidak mengurangi ketersediaan untuk orang lain) dan *non-excludability* (sulit untuk mencegah orang menikmati manfaatnya). Kedua, pembahasan akan beralih ke pariwisata sebagai sumber daya milik bersama, yang memiliki sifat *rivalry* namun *non-excludable*, sebuah kombinasi yang menciptakan dilema pengelolaan klasik. Dengan membedah karakteristik ini, kita

dapat memahami mengapa intervensi kebijakan menjadi sebuah keniscayaan untuk mencegah “tragedi kepemilikan bersama” dan memastikan keberlanjutan jangka panjang destinasi wisata.

1. Karakteristik Barang Publik dalam Atraksi Pariwisata

Atraksi pariwisata fundamental seperti keindahan alam, warisan budaya tak benda, dan suasana sebuah destinasi menunjukkan karakteristik kuat sebagai barang publik. Dalam teori ekonomi publik, barang publik didefinisikan melalui dua sifat utama: non-rivalitas dan non-ekskludabilitas (Samuelson, 1954). Non-rivalitas berarti konsumsi suatu barang oleh satu individu tidak mengurangi jumlah yang tersedia untuk dikonsumsi oleh orang lain. Sebagai contoh, seorang wisatawan yang menikmati pemandangan matahari terbenam di sebuah pantai tidak mengurangi “jumlah” pemandangan yang dapat dinikmati oleh wisatawan lain. Demikian pula, suasana damai di sebuah desa adat atau kemegahan arsitektur sebuah situs bersejarah dapat dinikmati secara bersamaan oleh banyak orang tanpa saling mengurangi manfaatnya. Sifat ini menciptakan nilai kolektif yang menjadi fondasi daya tarik pariwisata.

Sifat kedua, non-ekskludabilitas, berarti sangat sulit atau mahal untuk mencegah individu menikmati manfaat dari barang tersebut, bahkan jika mereka tidak membayarnya. Menurut Kaul dan Mendoza (2003), kesulitan dalam menerapkan mekanisme pengecualian inilah yang sering menyebabkan kurangnya pasokan barang publik oleh sektor swasta, karena tidak ada insentif keuntungan yang jelas. Misalnya, mustahil untuk memagari seluruh bentang alam pegunungan atau membatasi akses ke udara bersih dan sejuk yang menjadi daya tarik utamanya. Karena pasar gagal menyediakan dan melindungi aset-aset ini secara optimal, peran pemerintah menjadi krusial. Intervensi publik, seperti penetapan taman nasional atau alokasi anggaran untuk pelestarian situs budaya, menjadi justifikasi kebijakan untuk memastikan ketersediaan dan kualitas barang publik ini bagi generasi sekarang dan mendatang (Hall, 2011).

Namun, perlu dicatat bahwa banyak barang publik dalam pariwisata bersifat tidak murni (*impure public goods*) atau dapat mengalami kemacetan (*congestible goods*). Ketika jumlah wisatawan melebihi daya dukung, sifat non-rivalitas mulai terkikis. Pemandangan matahari terbenam yang tadinya dapat dinikmati

bersama menjadi terganggu oleh kerumunan yang berlebihan, dan ketenangan sebuah situs suci hilang akibat kepadatan pengunjung. Fenomena yang dikenal sebagai *overtourism* ini mengubah barang publik menjadi barang semi-publik, di mana konsumsi satu orang mulai berdampak negatif pada pengalaman orang lain (Capocchi et al., 2019). Kondisi ini memperkuat argumen bahwa pengelolaan pariwisata tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar semata, melainkan memerlukan kebijakan publik yang aktif dalam mengatur akses, distribusi, dan intensitas penggunaan.

2. Sumber Daya Milik Bersama dan Risiko Tragedi Kepemilikan

Berbeda dari barang publik murni, banyak sumber daya pariwisata lebih tepat diklasifikasikan sebagai sumber daya milik bersama (*Common-Pool Resources* atau CPRs). Menurut Ostrom (1990), CPRs memiliki dua karakteristik kunci: sulitnya melakukan eksklusivitas (mirip dengan barang publik) tetapi memiliki sifat rivalitas dalam konsumsi. Artinya, meskipun sulit untuk melarang orang mengakses sumber daya tersebut, penggunaan oleh satu orang akan mengurangi ketersediaan atau kualitasnya bagi orang lain. Contoh klasik dalam pariwisata adalah terumbu karang untuk selam, jalur pendakian di gunung, atau bahkan kapasitas sebuah pantai. Setiap penyelam yang menyentuh karang atau perahu yang membuang jangkar akan merusak ekosistem tersebut, mengurangi daya tariknya bagi penyelam berikutnya. Demikian pula, setiap pendaki tambahan di jalur yang sempit akan meningkatkan erosi tanah dan kepadatan, mengurangi pengalaman alam liar bagi yang lain.

Risiko utama yang melekat pada CPRs adalah “Tragedi Kepemilikan Bersama” (*Tragedy of the Commons*), sebuah konsep yang dipopulerkan oleh Hardin (1968). Dalam skenario ini, setiap pengguna (misalnya, operator tur, hotel, atau wisatawan individu) memiliki insentif untuk memaksimalkan eksploitasi sumber daya demi keuntungan pribadi jangka pendek, sementara mengabaikan dampak kumulatif jangka panjang terhadap sumber daya itu sendiri. Jika setiap operator perahu menambahkan satu perjalanan lagi ke terumbu karang, atau setiap hotel membuang limbahnya ke sungai, secara kolektif mereka akan menghancurkan aset yang menjadi dasar bisnis mereka. Kegagalan koordinasi ini terjadi karena manfaat dari eksploitasi berlebih terpusat pada individu,

sementara biayanya (kerusakan lingkungan) tersebar ke seluruh pengguna, menciptakan dilema aksi kolektif yang sulit dipecahkan tanpa intervensi.

Untuk mengatasi dilema ini, Ostrom (1990) dalam penelitiannya yang monumental menunjukkan bahwa solusi tidak selalu harus datang dari privatisasi (menjadikannya barang privat) atau nasionalisasi (pengelolaan penuh oleh negara). Sebaliknya, ia mengidentifikasi bahwa banyak komunitas lokal berhasil mengembangkan sistem tata kelola berbasis komunitas (*community-based governance*) yang efektif. Pengelolaan CPRs dalam pariwisata sering kali memerlukan pendekatan polisentris, yang menggabungkan aturan formal dari pemerintah (seperti kuota pengunjung atau standar lingkungan), mekanisme pasar (seperti biaya masuk atau izin), dan norma-norma sosial atau aturan adat dari masyarakat lokal (Bramwell, 2011). Pendekatan ini mengakui bahwa pengelolaan sumber daya bersama adalah tantangan tata kelola yang kompleks, bukan sekadar masalah teknis atau ekonomi.

3. Implikasi Kebijakan dari Sifat Barang Publik dan CPRs

Pengakuan bahwa aset pariwisata merupakan barang publik dan sumber daya milik bersama (CPRs) membawa implikasi kebijakan yang signifikan. Implikasi pertama adalah legitimasi intervensi pemerintah yang kuat. Karena pasar swasta tidak memiliki insentif untuk melindungi aset-aset ini dari degradasi atau menyediakan akses yang adil, negara harus mengambil peran aktif sebagai penjaga (*steward*) sumber daya publik (Dredge & Jenkins, 2007). Peran ini dapat diwujudkan melalui berbagai instrumen kebijakan, mulai dari regulasi *command-and-control* seperti penetapan kawasan lindung, analisis dampak lingkungan (AMDAL) untuk proyek baru, hingga penerapan standar kualitas air dan udara. Tanpa kerangka regulasi yang jelas, daya tarik destinasi akan terkikis oleh eksternalitas negatif yang tidak terkendali.

Implikasi kedua adalah perlunya merancang kebijakan yang melampaui solusi tunggal, baik itu murni berbasis pasar maupun murni berbasis negara. Pengelolaan CPRs yang efektif, sebagaimana ditunjukkan oleh penelitian Ostrom (2009), sering kali bergantung pada sistem tata kelola polisentris yang melibatkan berbagai tingkat otoritas dan aktor. Dalam konteks pariwisata, ini berarti menciptakan

platform untuk *collaborative governance* di mana pemerintah nasional, pemerintah daerah, pelaku industri (hotel, operator tur), organisasi masyarakat sipil (LSM lingkungan, kelompok adat), dan akademisi dapat berkolaborasi (Ansell & Gash, 2008). Kebijakan yang dirancang secara partisipatif cenderung memiliki legitimasi yang lebih tinggi dan lebih efektif dalam implementasinya karena mempertimbangkan pengetahuan lokal dan kepentingan yang beragam.

Implikasi ketiga dan yang paling fundamental adalah pergeseran fokus kebijakan dari sekadar promosi dan pemasaran menjadi manajemen dampak dan keberlanjutan. Jika aset pariwisata adalah milik bersama, maka tujuan utama kebijakan bukanlah untuk memaksimalkan jumlah pengunjung, melainkan untuk mengoptimalkan manfaat bersih bagi masyarakat sambil menjaga integritas ekologis dan sosial sumber daya tersebut (Buckley, 2012). Hal ini menuntut pemerintah untuk mengembangkan kapasitas dalam pemantauan dampak, menetapkan batas daya dukung (*carrying capacity*), dan mengalokasikan kembali sebagian pendapatan pariwisata untuk kegiatan konservasi dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, kebijakan pariwisata bertransformasi dari fungsi ekonomi sempit menjadi fungsi tata kelola yang lebih luas dan strategis.

4. Kegagalan Pasar (*Market Failure*) dalam Konteks Pariwisata

Kegagalan pasar dalam pariwisata adalah manifestasi langsung dari karakteristik asetnya sebagai barang publik dan sumber daya milik bersama. Salah satu bentuk kegagalan pasar yang paling umum adalah eksternalitas negatif, yaitu biaya yang ditimbulkan oleh suatu aktivitas ekonomi (pariwisata) tetapi tidak ditanggung oleh produsen atau konsumen yang menyebabkannya, melainkan oleh pihak ketiga atau masyarakat luas (Pigou, 1920). Contohnya, sebuah resor di tepi pantai mungkin menghasilkan keuntungan besar, tetapi limbah cair yang tidak diolah dengan baik dapat merusak terumbu karang, menurunkan tangkapan ikan nelayan lokal, dan mencemari area renang publik. Biaya ekologis dan sosial ini tidak masuk dalam perhitungan laba-rugi resor tersebut, sehingga pasar gagal memberikan sinyal harga yang akurat mengenai biaya sebenarnya dari aktivitas pariwisata. Tanpa intervensi kebijakan,

seperti pajak polusi (Pajak Pigouvian) atau regulasi limbah yang ketat, pasar akan terus mendorong aktivitas yang merusak secara sosial dan ekologis.

Bentuk kegagalan pasar lainnya adalah *information asymmetry* (asimetri informasi), di mana satu pihak dalam transaksi memiliki informasi yang lebih banyak atau lebih baik daripada pihak lain. Dalam pariwisata, wisatawan sering kali tidak memiliki informasi lengkap tentang dampak lingkungan atau sosial dari pilihan liburan mereka. Sebuah brosur mungkin mempromosikan “eco-resort”, tetapi wisatawan tidak memiliki cara mudah untuk memverifikasi klaim tersebut. Sebaliknya, operator mungkin menyembunyikan praktik eksploitatif terhadap tenaga kerja atau kerusakan lingkungan yang mereka sebabkan. Menurut Akerlof (1970) dalam analisisnya tentang “pasar lemon”, asimetri informasi dapat menyebabkan penurunan kualitas pasar secara keseluruhan, di mana produk berkualitas buruk (pariwisata tidak berkelanjutan) mendominasi karena konsumen tidak dapat membedakannya dari produk berkualitas baik. Hal ini melegitimasi peran pemerintah atau lembaga independen dalam menetapkan sistem sertifikasi dan pelabelan (*eco-labeling*) yang kredibel untuk memberikan informasi yang andal kepada konsumen (Weaver, 2011).

Selain itu, kegagalan pasar juga termanifestasi dalam ketidakmampuan pasar untuk menyediakan barang publik yang esensial bagi keberlangsungan industri pariwisata itu sendiri. Aset seperti keamanan, kebersihan umum, infrastruktur dasar (jalan, air bersih), dan pelestarian warisan budaya adalah fondasi dari pengalaman wisata yang berkualitas. Namun, karena sifatnya yang non-ekskludabel, sektor swasta enggan berinvestasi dalam penyediaannya. Sebuah hotel tunggal tidak akan membangun jalan raya menuju destinasi atau mendanai seluruh program pelestarian budaya karena pesaingnya akan ikut menikmati manfaatnya tanpa berkontribusi (*free-rider problem*). Oleh karena itu, penyediaan barang-barang publik ini secara inheren menjadi tanggung jawab negara, yang didanai melalui mekanisme pajak umum atau retribusi pariwisata khusus (Dredge & Jenkins, 2007). Kegagalan pasar ini menegaskan kembali bahwa pariwisata tidak dapat beroperasi dalam ruang hampa kebijakan.

5. Peran Negara sebagai Regulator dan Fasilitator

Mengingat berbagai bentuk kegagalan pasar, negara memegang peran ganda yang krusial dalam tata kelola pariwisata: sebagai regulator dan fasilitator. Dalam perannya sebagai regulator, pemerintah menetapkan “aturan main” untuk memastikan bahwa aktivitas pariwisata tidak merusak fondasi sosial dan ekologisnya. Fungsi ini diwujudkan melalui pembuatan dan penegakan hukum serta peraturan, seperti undang-undang tata ruang yang menentukan zona mana yang boleh dan tidak boleh dikembangkan, peraturan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) yang wajib bagi proyek-proyek besar, dan penetapan standar minimum untuk upah dan kondisi kerja di sektor pariwisata. Menurut Hall (2011), peran regulasi ini bertujuan untuk menginternalisasi eksternalitas negatif, yaitu memaksa pelaku industri untuk menanggung biaya sosial dan lingkungan dari operasi mereka, sehingga keputusan bisnis mereka menjadi lebih selaras dengan kepentingan publik jangka panjang.

Di sisi lain, negara juga bertindak sebagai fasilitator, yaitu menciptakan lingkungan yang kondusif bagi berkembangnya pariwisata yang berkualitas dan berkelanjutan. Peran ini tidak bersifat memaksa, melainkan mendukung dan memungkinkan. Sebagai fasilitator, pemerintah berinvestasi dalam barang publik yang telah dibahas sebelumnya, seperti infrastruktur, keamanan, dan promosi destinasi secara kolektif di pasar internasional. Lebih dari itu, peran fasilitator juga mencakup pemberdayaan aktor-aktor lain dalam ekosistem pariwisata. Misalnya, pemerintah dapat menyediakan program pelatihan bagi usaha kecil dan menengah (UKM) lokal, memfasilitasi dialog antara komunitas dan investor melalui platform *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008), atau mendanai penelitian untuk inovasi dalam pariwisata berkelanjutan. Peran ini mengakui bahwa pemerintah tidak memiliki semua jawaban dan bahwa solusi yang efektif sering kali muncul dari kolaborasi antara negara, pasar, dan masyarakat sipil.

Keseimbangan antara peran regulator dan fasilitator adalah kunci dari kebijakan pariwisata yang efektif. Regulasi yang berlebihan tanpa dukungan fasilitasi dapat mematikan inovasi dan investasi, menciptakan birokrasi yang kaku dan tidak efisien. Sebaliknya, fasilitasi tanpa kerangka regulasi yang kuat dapat menyebabkan

eksploitasi yang tidak terkendali dan memperburuk kegagalan pasar. Bramwell (2011) berpendapat bahwa tata kelola pariwisata strategis yang berkelanjutan memerlukan “kemudi” yang cerdas dari pemerintah, yang mampu beralih antara intervensi keras (regulasi) dan sentuhan lembut (fasilitasi) tergantung pada konteks dan masalah yang dihadapi. Dengan demikian, peran negara bukanlah untuk mengontrol segalanya, melainkan untuk mengarahkan sistem pariwisata secara keseluruhan menuju hasil yang diinginkan secara sosial, yaitu kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungan.

B. Evolusi Paradigma: Dari *Mass Tourism* ke *Regenerative Tourism*

Sejarah pengembangan pariwisata modern ditandai oleh pergeseran paradigma yang dramatis, mencerminkan perubahan nilai-nilai masyarakat, pemahaman ilmiah, dan realitas ekonomi-politik global. Selama beberapa dekade pasca-Perang Dunia II, model dominan adalah pariwisata massal (*mass tourism*), sebuah pendekatan yang mengutamakan volume, standarisasi, dan pertumbuhan ekonomi dengan segala cara. Model ini, yang didorong oleh kemajuan teknologi transportasi dan peningkatan pendapatan, berhasil membuka akses perjalanan bagi jutaan orang, namun sering kali dengan biaya sosial dan lingkungan yang mahal. Kegagalan dan dampak negatif dari model inilah yang memicu serangkaian kritik dan pencarian alternatif yang lebih bertanggung jawab.

Subbab ini akan menelusuri lintasan evolusi paradigma tersebut, dimulai dari analisis mendalam terhadap karakteristik dan dampak pariwisata massal. Selanjutnya, kita akan membahas kemunculan pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism*) sebagai respons kritis pertama, yang mencoba menyeimbangkan tiga pilar: ekonomi, sosial, dan lingkungan. Namun, seiring berjalannya waktu, konsep keberlanjutan pun dianggap kurang ambisius. Hal ini melahirkan paradigma mutakhir, yaitu pariwisata regeneratif (*regenerative tourism*), yang tidak hanya bertujuan untuk meminimalkan dampak negatif, tetapi secara proaktif berupaya memulihkan dan meningkatkan kesehatan sistem sosial dan ekologis di destinasi. Pergeseran dari “tidak merusak” menjadi “memperbaiki” ini menandai sebuah revolusi dalam filosofi kebijakan pariwisata.

1. Dominasi Pariwisata Massal dan Dampaknya

Pariwisata massal, yang mencapai puncaknya pada paruh kedua abad ke-20, dibangun di atas prinsip ekonomi skala: standardisasi, volume tinggi, dan biaya rendah. Model ini dicirikan oleh pengembangan resor skala besar yang terintegrasi, paket liburan *all-inclusive*, dan ketergantungan pada maskapai penerbangan sewaan (*charter flights*) untuk mengangkut wisatawan dalam jumlah besar ke destinasi “3S” (*Sun, Sea, Sand*) (Jafari, 2000). Dari perspektif ekonomi murni, model ini tampak sangat sukses, menghasilkan devisa yang signifikan, menciptakan lapangan kerja (meskipun sering kali berkualitas rendah dan musiman), dan mendorong pembangunan infrastruktur seperti bandara dan jalan. Logika utamanya adalah kuantitatif: semakin banyak jumlah wisatawan yang datang, semakin besar pula keuntungan ekonomi yang diperoleh. Kebijakan publik pada era ini cenderung berfokus pada promosi agresif, deregulasi untuk menarik investasi asing, dan penyediaan infrastruktur pendukung tanpa banyak mempertimbangkan dampak jangka panjang.

Namun, keberhasilan ekonomi ini sering kali datang dengan biaya sosial dan lingkungan yang tersembunyi. Secara lingkungan, pariwisata massal menyebabkan tekanan hebat pada sumber daya alam. Pembangunan hotel-hotel besar di garis pantai sering kali merusak ekosistem mangrove dan terumbu karang, konsumsi air dan energi yang masif menguras sumber daya lokal, dan produksi limbah padat serta cair yang melampaui kapasitas pengelolaan lingkungan destinasi (Buckley, 2012). Secara sosial-budaya, kedatangan wisatawan dalam jumlah besar dapat menyebabkan komodifikasi budaya, di mana ritual dan tradisi sakral diubah menjadi tontonan dangkal untuk konsumsi turis. Fenomena ini juga sering kali menciptakan “efek enklaf” (*enclave effect*), di mana resor-resor mewah menjadi gelembung terisolasi yang memiliki sedikit keterkaitan ekonomi dengan masyarakat lokal, menyebabkan kebocoran ekonomi (*economic leakage*) yang tinggi karena sebagian besar pendapatan kembali ke perusahaan multinasional.

Kritik paling tajam terhadap pariwisata massal adalah bahwa model ini secara inheren tidak berkelanjutan karena menggerogoti aset yang menjadi dasar keberlangsungannya. Degradasi lingkungan,

kepadatan yang berlebihan (*overcrowding*), dan hilangnya keaslian budaya pada akhirnya akan menurunkan kualitas pengalaman wisata dan membuat destinasi menjadi tidak menarik lagi. Konsep “Siklus Hidup Destinasi Wisata” (*Tourism Area Life Cycle*) yang dikemukakan oleh Butler (1980) secara teoretis menjelaskan fenomena ini: setelah mencapai tahap stagnasi akibat eksploitasi berlebih, sebuah destinasi akan memasuki fase penurunan (*decline*) jika tidak ada upaya peremajaan atau perubahan model pengembangan. Kegagalan-kegagalan inilah yang membuka jalan bagi pencarian paradigma alternatif yang lebih holistik dan berorientasi jangka panjang, yang kemudian melahirkan konsep pariwisata berkelanjutan.

2. Kemunculan Pariwisata Berkelanjutan sebagai Respons Kritis

Sebagai antitesis terhadap dampak destruktif dari pariwisata massal, konsep pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism*) mulai mengemuka pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, sejalan dengan gerakan lingkungan global yang lebih luas yang dipopulerkan oleh Laporan Brundtland (WCED, 1987). Pariwisata berkelanjutan didefinisikan oleh UNWTO sebagai pariwisata yang “mempertimbangkan secara penuh dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan saat ini dan di masa depan, serta menjawab kebutuhan pengunjung, industri, lingkungan, dan komunitas tuan rumah.” Inti dari paradigma ini adalah upaya untuk mencapai keseimbangan antara tiga pilar fundamental: kelayakan ekonomi (*economic viability*), keadilan sosial (*social equity*), dan kelestarian lingkungan (*environmental conservation*). Tujuannya bukan lagi sekadar pertumbuhan, melainkan pertumbuhan yang berkualitas dan bertanggung jawab.

Secara praktis, pendekatan pariwisata berkelanjutan mendorong serangkaian praktik yang lebih baik di tingkat destinasi dan perusahaan. Ini termasuk penggunaan energi dan air yang lebih efisien, pengelolaan limbah yang bertanggung jawab, perlindungan keanekaragaman hayati, dan pelestarian warisan budaya. Dari perspektif kebijakan publik, paradigma ini mendorong pemerintah untuk mengadopsi alat-alat seperti Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), perencanaan tata ruang yang lebih hati-hati, dan pengembangan pariwisata berbasis komunitas (*community-based tourism*) untuk memastikan manfaat ekonomi didistribusikan

secara lebih adil (Hall, 2008). Konsep daya dukung (*carrying capacity*) juga menjadi pusat perhatian, meskipun sering kali sulit untuk diukur dan diimplementasikan secara politik.

Meskipun menjadi langkah maju yang signifikan, implementasi pariwisata berkelanjutan menghadapi banyak tantangan. Sering kali, konsep ini direduksi menjadi “pariwisata hijau” (*green tourism*) yang hanya berfokus pada aspek lingkungan dan mengabaikan pilar sosial dan ekonomi. Banyak perusahaan juga melakukan *greenwashing*, yaitu menggunakan klaim keberlanjutan sebagai alat pemasaran tanpa melakukan perubahan operasional yang substantif (Buckley, 2012). Selain itu, istilah “berkelanjutan” itu sendiri sering ditafsirkan sebagai upaya untuk “mempertahankan” (*to sustain*) industri pariwisata yang ada, bukan untuk secara fundamental mengubah sistem yang rusak. Kritik inilah yang memicu refleksi lebih lanjut dan mendorong evolusi menuju paradigma yang lebih radikal dan ambisius.

3. Keterbatasan Konsep “Berkelanjutan”: Netralitas vs. Perbaikan

Seiring berjalannya waktu, para akademisi dan praktisi mulai mengidentifikasi keterbatasan fundamental dalam paradigma keberlanjutan. Kritik utamanya adalah bahwa konsep “berkelanjutan” secara inheren bersifat netral atau pasif. Tujuannya adalah untuk mencapai “dampak nol bersih” (*net zero impact*) atau untuk “tidak membuat keadaan menjadi lebih buruk.” Filosofi dasarnya adalah meminimalkan jejak negatif pariwisata, menjaga sumber daya agar tetap tersedia untuk masa depan, dan mempertahankan kondisi *status quo* dari sistem sosial-ekologis (Høyer, 2000). Meskipun niatnya baik, pendekatan ini dianggap kurang memadai untuk destinasi yang sudah mengalami degradasi signifikan akibat pariwisata massal atau tekanan lingkungan lainnya.

Masalahnya adalah, di banyak tempat, *status quo* itu sendiri sudah rusak. Ekosistem mungkin telah terdegradasi, kohesi sosial telah terkikis, dan budaya lokal telah terkomodifikasi. Dalam konteks seperti itu, sekadar “berkelanjutan” atau mempertahankan kondisi yang ada berarti melanggengkan kerusakan yang telah terjadi. Paradigma keberlanjutan tidak secara eksplisit menuntut adanya perbaikan, pemulihan, atau penyembuhan. Seperti yang dikemukakan oleh beberapa kritikus, menjadi “berkelanjutan”