

Tata Kelola Multi-Tingkat dalam Pengembangan Desa Wisata: Analisis Polycentric Governance atas Pasal 17M-S UU No. 18 Tahun 2025 dan Rancangan Model Governance Desa Wisata Indonesia

Multi-Level Governance in Tourism Village Development: A Polycentric Governance Analysis of Articles 17M-S of Law No. 18 of 2025 and the Design of the Indonesian Tourism Village Governance Model

Muhammad Rahmad¹, Elyn Hastriana²

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

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

ABSTRAK

Pasal 17M-S UU No. 18 Tahun 2025 memperkenalkan Desa Wisata sebagai kategori pariwisata baru dengan empat klasifikasi: Desa Wisata Rintisan, Berkembang, Maju, dan Mandiri. Inovasi ini merespons potensi 6.000+ desa di Indonesia yang berpotensi mengembangkan pariwisata, tetapi keberhasilannya bergantung pada tata kelola multi-tingkat yang jelas antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan desa. Struktur pemerintahan Indonesia yang kompleks—dengan UU No. 6/2014 tentang Desa yang memberikan otonomi fiskal dan administratif kepada desa—menciptakan potensi fragmentasi koordinasi yang dapat menghambat pengembangan desa wisata. Artikel ini mengaplikasikan framework *polycentric governance* (Ostrom, 2010) dan *multi-level governance* (Hooghe & Marks, 2003) untuk menganalisis tantangan koordinasi Pasal 17M-S dan merumuskan rancangan Model Governance Desa Wisata Indonesia (MGDWI). Metodologi menggabungkan analisis dokumen kebijakan, benchmarking terhadap empat yurisdiksi (Jepang dengan *mura-okoshi* dan *chiiki okoshi kyouryoukutai*, Bhutan dengan *gewog-based governance*, Spanyol dengan *Asociación de Desarrollo Rural*, Thailand dengan OTOP-tourism linkage), dan evaluasi praktik 45 desa wisata pilot Indonesia. Temuan menunjukkan tiga pola kritis: pertama, keberhasilan desa wisata internasional bergantung pada *pembagian kewenangan yang jelas tetapi overlap yang fungsional* antar-tingkat pemerintahan (bukan strict hierarchy). Kedua, pendanaan efektif memerlukan kombinasi transfer pusat yang predictable dengan otonomi fiskal desa yang meaningful. Ketiga, kapasitas lokal merupakan bottleneck utama yang perlu intervensi terstruktur, seperti program LRC Jepang. Artikel ini mengusulkan MGDWI dengan lima prinsip tata kelola, empat fase pengembangan yang align dengan klasifikasi UU No. 18/2025, mekanisme koordinasi tiga-tingkat (nasional-provinsi-kabupaten) yang mendukung otonomi desa, dan Kader Pembangunan Desa Wisata (KPDW) sebagai program yang mengadopsi konsep LRC Jepang.

Kata Kunci: desa wisata; multi-level governance; polycentric governance; UU No. 18/2025 Pasal 17M-S; subsidiaritas; Model Governance Desa Wisata Indonesia

ABSTRACT

Articles 17M-S of Law No. 18 of 2025 introduce Tourism Villages as a new tourism category with four classifications: Pioneer, Developing, Advanced, and Self-Reliant Tourism Villages. This innovation responds to the potential of 6,000+ Indonesian villages capable of developing tourism, but success depends on clear multi-level governance between central, provincial, regency/city, and village governments. Indonesia's complex governance structure—with Law No. 6/2014 on Villages granting fiscal and administrative autonomy to villages—creates potential coordination fragmentation that may hinder tourism village development. This article applies the frameworks of *polycentric governance* (Ostrom, 2010) and *multi-level governance* (Hooghe & Marks, 2003) to analyze the coordination challenges of Articles 17M-S and formulate the design of the Indonesian Tourism Village Governance Model (MGDWI). The methodology combines policy document analysis, benchmarking of four jurisdictions (Japan with *mura-okoshi* and *chiiki okoshi kyouryoukutai*, Bhutan with *gewog-based governance*, Spain with *Asociación de Desarrollo Rural*, Thailand with OTOP-tourism linkage), and evaluation of 45 Indonesian tourism village pilots. Findings reveal three critical patterns: first, successful international tourism villages depend on clear authority distribution with functional overlap (not strict hierarchy). Second, effective financing requires a combination of predictable central transfers with meaningful village fiscal autonomy. Third, local capacity is the main bottleneck requiring structured intervention, such as Japan's LRC program. This article proposes the MGDWI with five governance principles, four development phases aligned with Law No. 18/2025 classifications, three-tier coordination mechanisms (national-provincial-regency)

supporting village autonomy, and the Tourism Village Development Cadre (KPDW) as a program adapting the Japanese LRC concept.

Keywords: *tourism villages; multi-level governance; polycentric governance; Law No. 18 of 2025 Articles 17M-S; subsidiarity; Indonesian Tourism Village Governance Model*

1. PENDAHULUAN

Desa wisata telah menjadi salah satu fokus strategis pariwisata Indonesia dalam dua dekade terakhir. Data Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif menunjukkan bahwa per akhir 2024, tercatat 6.016 desa wisata di Indonesia dengan berbagai tingkat kematangan—dari yang masih dalam tahap rintisan hingga yang telah mencapai kemandirian ekonomi (Kemenparekraf, 2024). Angka ini menunjukkan potensi yang sangat besar: 7,6% dari total 74.961 desa dan kelurahan di Indonesia telah masuk dalam kategori desa wisata dalam berbagai bentuk. Namun, keberagaman level kematangan ini juga menunjukkan tantangan koordinasi yang substansial—bagaimana mengelola ekosistem yang sangat heterogen dalam satu kerangka nasional yang koheren?

UU No. 18 Tahun 2025 merespons tantangan ini melalui Pasal 17M-S yang memperkenalkan klasifikasi empat-tingkat desa wisata: Desa Wisata Rintisan (Pasal 17N), Desa Wisata Berkembang (Pasal 17O), Desa Wisata Maju (Pasal 17P), dan Desa Wisata Mandiri (Pasal 17Q). Klasifikasi ini dilengkapi dengan mekanisme fasilitasi (Pasal 17R) dan koordinasi (Pasal 17S) yang membagi peran antara pemerintah pusat, daerah, dan desa. Inovasi ini merupakan langkah progresif yang mengakui heterogenitas destinasi pedesaan dan memberikan kerangka pengembangan yang bertahap.

Namun, implementasi Pasal 17M-S menghadapi tantangan struktural yang signifikan. Struktur pemerintahan Indonesia memiliki empat tingkat—pusat, provinsi, kabupaten/kota, desa—yang masing-masing memiliki kewenangan dan sumber daya yang berbeda. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan otonomi fiskal dan administratif yang substansial kepada desa, termasuk Dana Desa yang mencapai Rp 70 triliun per tahun. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. UU No. 18/2025 sendiri menjadi layer baru yang perlu ter-integrasi dengan kerangka pemerintahan yang sudah ada. Tanpa koordinasi yang jelas, risiko fragmentasi kebijakan dan tumpang-tindih kewenangan menjadi signifikan.

Framework teoretis yang paling relevan untuk menganalisis tantangan ini adalah polycentric governance yang dikembangkan oleh Vincent dan Elinor Ostrom sejak 1960-an dan mendapat pengakuan global melalui Nobel Ekonomi 2009. Ostrom (2010) mengargumentasikan bahwa governance yang efektif tidak harus bersifat monocentric (terpusat) atau fully decentralized, tetapi dapat berupa polycentric—multiple semi-autonomous decision centers yang berinteraksi dalam hubungan kompetitif dan kooperatif. Framework ini sangat sesuai untuk konteks desa wisata Indonesia yang melibatkan berbagai aktor (pusat, provinsi, kabupaten, desa, BUMDes, kelompok masyarakat, swasta) dengan kepentingan dan sumber daya yang berbeda.

Artikel ini berangkat dari observasi bahwa banyak desa wisata Indonesia yang sukses—Pentingsari di Yogyakarta, Nglanggeran di Gunung Kidul, Pemuteran di Bali, Candirejo di Magelang—menunjukkan pola polycentric governance yang organik, tetapi belum ter-formalisasi dalam kerangka kebijakan nasional. Keberhasilan ini berisiko tidak ter-scale ke ribuan desa lain tanpa institutional design yang memungkinkan replikasi. Pasal 17M-S UU No. 18/2025 menyediakan momentum legal untuk formalisasi, tetapi operationalisasi melalui PP turunan masih perlu dirumuskan.

1.1 Kesenjangan Penelitian

Literatur desa wisata di Indonesia menunjukkan tiga kesenjangan yang menjadi justifikasi penelitian ini. Pertama, mayoritas studi bersifat single-case studies pada desa wisata tertentu (misalnya Prasiasa, 2013 tentang Pentingsari; Hermawan, 2016 tentang Nglanggeran) atau analisis deskriptif kebijakan (misalnya Damanik, 2013), tanpa kerangka teoretis governance yang rigorous. Studi yang secara eksplisit mengaplikasikan framework polycentric governance Ostrom untuk desa wisata Indonesia masih sangat terbatas.

Kedua, analisis multi-level governance yang komprehensif—mencakup interaksi antar-tingkat pemerintahan dan bukan hanya studi tingkat desa—belum banyak tersedia. Literatur yang ada cenderung fokus pada satu tingkat: analisis tingkat desa (sering), analisis tingkat kabupaten (kadang), analisis tingkat pusat (jarang). Interaksi antar-tingkat dengan dimensi politik, fiskal, dan administratif yang simultan masih merupakan blind spot.

Ketiga, benchmarking sistematis terhadap praktik internasional desa wisata—khususnya model-model yang telah terbukti berhasil seperti mura-okoshi Jepang atau gewog Bhutan—masih terbatas. Studi komparatif yang menarik pelajaran dari yurisdiksi dengan struktur pemerintahan multi-tingkat yang berhasil memberdayakan desa wisata belum tersedia untuk konteks Indonesia.

1.2 Pertanyaan dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan kesenjangan penelitian tersebut, artikel ini mengajukan tiga pertanyaan penelitian:

RQ1: Bagaimana framework polycentric governance Ostrom (2010) dan multi-level governance Hooghe-Marks (2003) dapat diaplikasikan untuk menganalisis pola koordinasi yang dimandatkan Pasal 17M-S UU No. 18/2025 dan implikasinya bagi pengembangan desa wisata Indonesia?

RQ2: Apa pelajaran tata kelola desa wisata dari praktik internasional—khususnya Jepang (mura-okoshi, chiiki okoshi kyouryokutai), Bhutan (gewog-based governance), Spanyol (Asociación de Desarrollo Rural), dan Thailand (OTOP-tourism linkage)—yang relevan untuk konteks Indonesia?

RQ3: Model Governance Desa Wisata Indonesia (MGDWI) seperti apa yang paling sesuai untuk mengoperasionalkan Pasal 17M-S UU No. 18/2025 dengan mempertimbangkan struktur multi-tingkat pemerintahan Indonesia, otonomi desa dalam UU No. 6/2014, dan heterogenitas 6.016 desa wisata yang sudah ada?

Artikel ini bertujuan untuk: (1) mengembangkan kerangka analitis yang mengintegrasikan polycentric governance dan multi-level governance untuk konteks desa wisata Indonesia; (2) memetakan pelajaran dari empat yurisdiksi pembanding dengan fokus pada struktur koordinasi, mekanisme pendanaan, pengembangan kapasitas, dan diffusion inovasi; dan (3) merumuskan rancangan MGDWI yang komprehensif dengan prinsip tata kelola, fase pengembangan, mekanisme koordinasi, dan program pendukung.

1.3 Kontribusi Ilmiah

Artikel ini memberikan tiga kontribusi kepada literatur ilmu administrasi publik dan pariwisata Indonesia. Pertama, kontribusi teoretis berupa aplikasi sistematis framework polycentric governance Ostrom untuk konteks pariwisata pedesaan Indonesia. Framework ini telah banyak diaplikasikan untuk tata kelola commons (hutan, air, perikanan), tetapi aplikasinya pada sektor pariwisata—khususnya pariwisata pedesaan dengan struktur multi-tingkat—relatif baru. Integrasi dengan multi-level governance Hooghe-Marks menambah dimensi politik-administratif yang relevan.

Kedua, kontribusi empiris berupa benchmarking empat yurisdiksi pembanding dengan data komparatif tentang struktur koordinasi, mekanisme pendanaan, program pengembangan kapasitas, dan kinerja tourism villages. Benchmarking ini memberikan basis empirik untuk perumusan kebijakan Indonesia.

Ketiga, kontribusi kebijakan berupa rancangan MGDWI yang detail: lima prinsip tata kelola, empat fase pengembangan yang align dengan klasifikasi Pasal 17M-S, mekanisme koordinasi tiga-tingkat, dan program Kader Pembangunan Desa Wisata (KPDW) yang mengadopsi konsep LRC Jepang. Rancangan ini dapat menjadi input langsung bagi perumusan PP turunan UU No. 18/2025 Pasal 17M-S.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Polycentric Governance: Framework Ostrom

Konsep polycentric governance pertama kali dirumuskan oleh Vincent Ostrom, Charles Tiebout, dan Robert Warren dalam artikel berpengaruh "The Organization of Government in Metropolitan Areas" (1961). Argumen pionir ini menantang pandangan dominan pada era tersebut yang hanya mengakui dua model governance: private decentralized provision melalui pasar (yang dipandang gagal untuk collective goods) dan centralized state governance top-down (yang dipandang inefisien dan tidak responsif). Ostrom dkk mengusulkan alternatif ketiga: multiple semi-autonomous decision centers yang berinteraksi dalam hubungan kompetitif dan kooperatif (Ostrom et al., 1961).

Elinor Ostrom mengembangkan framework ini lebih lanjut dalam konteks tata kelola commons—sumber daya yang digunakan bersama seperti hutan, perikanan, air, dan pengetahuan kolektif. Ostrom (1990, 2005, 2010) mengidentifikasi delapan prinsip desain (design principles) untuk institusi commons yang berhasil: boundaries yang jelas, kesesuaian aturan dengan kondisi lokal, collective choice arrangements, monitoring yang efektif, graduated sanctions, conflict resolution mechanisms, pengakuan hak untuk mengorganisir, dan nested enterprises untuk commons yang kompleks. Prinsip-prinsip ini menjadi standar analitis untuk studi tata kelola sumber daya bersama.

Untuk konteks tourism, framework polycentric governance memiliki relevansi khusus karena destinasi pariwisata sering bersifat commons—shared resources yang digunakan oleh wisatawan, komunitas lokal, operator, dan pemerintah. Carlisle dan Gruby (2019) mengargumentasikan bahwa polycentric governance systems dapat "striking a balance between centralized and fully decentralized or community-based governance". Untuk desa wisata Indonesia yang melibatkan multiple stakeholders pada multiple tingkat, framework ini sangat sesuai.

Tiga karakteristik polycentric governance yang akan digunakan dalam analisis artikel ini. Pertama, multiple decision centers: decision-making didistribusikan di berbagai tingkat dan aktor, bukan terkonsentrasi pada satu lembaga. Kedua, semi-autonomy: setiap decision center memiliki kewenangan yang jelas tetapi tidak sepenuhnya independent—mereka beroperasi dalam kerangka aturan yang lebih luas. Ketiga, interaksi kooperatif dan kompetitif: decision centers berinteraksi, saling memonitor, dan dapat berkompetisi dalam menyediakan layanan yang lebih baik—mekanisme yang menghasilkan efisiensi dan responsiveness.

2.2 Multi-Level Governance: Framework Hooghe-Marks

Sementara Ostrom fokus pada polycentric governance yang lebih umum, Hooghe dan Marks (2003) mengembangkan framework multi-level governance (MLG) yang spesifik untuk konteks sistem politik yang memiliki beberapa tingkat pemerintahan. Framework ini awalnya dikembangkan untuk menganalisis European Union yang memiliki struktur Komisi Eropa, pemerintah nasional, dan pemerintah sub-nasional, tetapi kemudian diaplikasikan secara luas untuk sistem federal dan unitary yang memiliki kompleksitas multi-tingkat.

Hooghe dan Marks (2003) membedakan dua tipe multi-level governance. Tipe I berkarakter general-purpose jurisdictions yang bersifat nested (seperti pemerintah pusat-provinsi-kabupaten-desa di Indonesia), dengan durability yang tinggi dan boundaries yang jelas. Tipe II berkarakter task-specific jurisdictions yang overlap, lebih flexible, dan sering bersifat functional (seperti komisi bersama untuk isu lintas-administratif). Kedua tipe ini sering koeksis dalam sistem governance modern.

Untuk desa wisata Indonesia, kombinasi kedua tipe MLG sangat relevan. Tipe I hadir melalui hierarki formal pusat-provinsi-kabupaten-desa yang diatur oleh UU No. 23/2014 dan UU No. 6/2014. Tipe II hadir melalui lembaga-lembaga ad-hoc seperti Pokdarwis (Kelompok Sadar Wisata), BUMDes, dan Forum Desa Wisata yang bersifat task-specific dan cross-cutting. Interaksi antara kedua tipe ini menciptakan kompleksitas governance yang khas untuk konteks Indonesia.

Prinsip subsidiaritas merupakan normative anchor untuk MLG. Prinsip ini mengatakan bahwa keputusan harus diambil pada tingkat pemerintahan yang terdekat dengan warga yang terdampak,

kecuali terdapat alasan khusus untuk mengambilnya pada tingkat yang lebih tinggi. Untuk desa wisata, prinsip ini mendukung otonomi desa dalam keputusan-keputusan operasional (jenis atraksi, harga tiket, pembagian manfaat) sambil mengakomodasi kewenangan tingkat lebih tinggi untuk isu-isu yang bersifat cross-boundary (promosi nasional, standar kualitas, koordinasi antar-destinasi).

2.3 Desa Wisata: Konsep dan Evolusi Kebijakan

Konsep desa wisata di Indonesia berkembang secara bertahap selama empat dekade. Fase pionir (1980-1995) ditandai oleh inisiatif-inisiatif organik di beberapa desa—Bali dengan Desa Kutuh dan Penglipuran, Yogyakarta dengan Desa Candirejo—yang mengembangkan pariwisata berbasis komunitas tanpa kerangka kebijakan nasional yang formal. Fase formalisasi awal (1995-2014) ditandai oleh PKL (Pedesaan, Kawasan Kuno, dan Lingkungan) Kementerian Pariwisata serta program PNPM Mandiri Pariwisata yang mulai menyediakan dukungan terstruktur. Fase ekspansi (2014-2024) dipicu oleh UU Desa No. 6/2014 yang memberikan Dana Desa dan otonomi yang memungkinkan desa-desa lebih agresif mengembangkan pariwisata.

Fase transformasi (2025+) dimulai dengan UU No. 18/2025 yang memperkenalkan klasifikasi empat-tingkat desa wisata. Pasal 17N mendefinisikan Desa Wisata Rintisan sebagai desa yang "telah mengidentifikasi potensi wisata dan memulai pengembangan namun belum memiliki fasilitas wisata yang memadai". Pasal 17O mendefinisikan Desa Wisata Berkembang sebagai "telah memiliki fasilitas wisata dasar dan kunjungan wisatawan yang rutin". Pasal 17P mendefinisikan Desa Wisata Maju sebagai "telah memiliki fasilitas wisata yang lengkap, paket wisata yang terstruktur, dan manfaat ekonomi yang terukur bagi masyarakat". Pasal 17Q mendefinisikan Desa Wisata Mandiri sebagai "telah mencapai kemandirian ekonomi melalui pariwisata dengan kapasitas inovasi dan ekspansi".

Klasifikasi empat-tingkat ini merupakan inovasi substantif karena mengakui bahwa desa wisata bersifat evolving—tidak statis, tetapi bergerak melalui fase-fase perkembangan. Namun, UU tidak menentukan indikator kuantitatif untuk klasifikasi, mekanisme sertifikasi, atau pathway perpindahan antar-klasifikasi. Ketiga aspek ini didelegasikan ke Peraturan Pemerintah yang belum disusun. Tanpa operasionalisasi yang rigor, klasifikasi berisiko menjadi label tanpa substansi.

2.4 Praktik Desa Wisata Internasional

Literatur internasional menunjukkan bahwa beberapa negara telah mengembangkan model tata kelola desa wisata yang berhasil dengan mekanisme multi-level yang berbeda-beda. Empat model yang paling relevan untuk pembelajaran Indonesia akan diulas.

Model pertama adalah Jepang dengan mura-okoshi (village revival) dan chiiki okoshi kyouryokutai (Local Revitalization Cooperator, LRC). Mura-okoshi sebagai gerakan self-help rural revitalization yang dimulai sejak 1980-an mendorong desa-desa untuk aktif mengembangkan identitas lokal dan daya tarik ekonomi, termasuk pariwisata (Knight, 1994; Wood, 1999). Sejak 2009, pemerintah Jepang mengoperasionalkannya melalui program LRC yang menjanjikan 3 tahun housing dan salary untuk urban youth yang bersedia pindah ke desa dan berkontribusi pada revitalisasi (Zollet, 2024). Dalam 15 tahun program, LRC telah menempatkan puluhan ribu "newcomer" di desa-desa, dengan banyak yang kemudian menetap dan menjadi entrepreneur lokal. Program ini memberikan injeksi talent dan perspektif baru yang krusial untuk revitalisasi desa.

Model kedua adalah Bhutan dengan gewog-based governance. Bhutan memiliki struktur pemerintahan empat-tingkat mirip Indonesia: national, dzongkhag (provinsi), gewog (kabupaten), dan chiwog (village). Gewog memiliki kewenangan substansial dalam pariwisata lokal, dengan dukungan finansial dari Tourism Council of Bhutan dan penggunaan Sustainable Development Fee (SDF) yang sebagian dialokasikan untuk pembangunan gewog. Model Bhutan menunjukkan bagaimana pungutan wisatawan dapat menjadi sumber dana desentralisasi untuk pengembangan pariwisata pedesaan.

Model ketiga adalah Spanyol dengan Asociación de Desarrollo Rural (Rural Development Association). Model ini mengorganisasikan desa-desa dalam cluster regional untuk berbagi resources, koordinasi marketing, dan economy of scale dalam pengembangan pariwisata. Spanyol memanfaatkan

dana EU LEADER program untuk mendukung asosiasi ini. Hasilnya: pariwisata pedesaan Spanyol kontribusi substansial pada ekonomi pedesaan (>EUR 15 miliar per tahun) dengan distribusi manfaat yang relatif merata antar-desa.

Model keempat adalah Thailand dengan OTOP (One Tambon One Product) yang diintegrasikan dengan tourism village development. Program OTOP yang dimulai pada 2001 mendorong setiap tambon (sub-district) untuk mengembangkan signature product—kerajinan, makanan, atau budaya—yang menjadi basis untuk pengembangan pariwisata. Thailand saat ini memiliki lebih dari 35.000 produk OTOP, dengan sebagian besar tambon juga menjadi destinasi tourism village. Model ini menunjukkan integrasi efektif antara product development dan tourism development pada tingkat sub-district.

3. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan mixed-methods yang menggabungkan analisis dokumen kebijakan, benchmarking komparatif internasional, evaluasi praktik desa wisata Indonesia, dan normative design. Pendekatan hibrida ini sesuai dengan pertanyaan penelitian yang mencakup aspek konseptual (RQ1), aspek komparatif (RQ2), dan aspek perumusan model (RQ3).

3.1 Sumber Data

Sumber data primer mencakup lima kategori. Pertama, dokumen hukum Indonesia: UU No. 18 Tahun 2025 (khususnya Pasal 17M-S); UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa; UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; PP No. 11/2019 tentang Dana Desa; Perpres No. 96/2021 tentang Desa Wisata. Kedua, dokumen kebijakan internasional: Japan Regional Revitalization Act; Bhutan Local Government Act; Spain Rural Development Framework; Thailand OTOP Programme Framework.

Ketiga, data empirik desa wisata Indonesia: 45 desa wisata pilot yang ditunjuk Kemenparekraf sebagai Desa Wisata Mandiri 2020-2024 (termasuk Pentingsari, Nglanggeran, Pemuteran, Penglipuran, Candirejo, Wae Rebo, dan lain-lain); data kinerja desa wisata dari Anugerah Desa Wisata Indonesia (ADWI) 2023 dan 2024; laporan Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi tentang Dana Desa untuk sektor pariwisata.

Keempat, literatur peer-reviewed: Ostrom (1990, 2005, 2010) untuk polycentric governance; Hooghe dan Marks (2003) untuk multi-level governance; Agrawal dan Ribot (1999) untuk decentralized governance accountability; Carlisle dan Gruby (2019) untuk polycentric systems theoretical model; Andersson dan Ostrom (2008) untuk decentralized resource regimes. Literatur regional: Knight (1994), Wood (1999), Zollet (2024) untuk Jepang; Bhutan Tourism Council reports untuk Bhutan; studi akademis Spanyol dan Thailand.

Kelima, wawancara terbatas dengan praktisi desa wisata Indonesia (n=8) dari Pentingsari, Nglanggeran, Pemuteran, dan Wae Rebo yang dilakukan selama penelitian pendahuluan. Wawancara ini bersifat exploratory untuk memahami pengalaman praktis governance multi-tingkat.

3.2 Prosedur Analisis

Tahap pertama adalah pengembangan kerangka analitis yang mengintegrasikan polycentric governance (Ostrom) dan multi-level governance (Hooghe-Marks) untuk konteks desa wisata Indonesia. Integrasi dilakukan dengan memetakan concepts dari kedua framework ke dalam satu matriks analitis yang dapat mengevaluasi Pasal 17M-S dan merancang MGDWI.

Tahap kedua adalah benchmarking empat yurisdiksi pembanding dengan fokus pada lima dimensi: (a) struktur multi-tingkat dan pembagian kewenangan; (b) mekanisme pendanaan antar-tingkat; (c) program pengembangan kapasitas; (d) mekanisme koordinasi; (e) kinerja empirik tourism villages. Hasil benchmarking disajikan dalam matriks komparatif (Tabel 1).

Tahap ketiga adalah evaluasi praktik 45 desa wisata pilot Indonesia. Untuk setiap desa, diidentifikasi (a) struktur tata kelola lokal (Pokdarwis, BUMDes, Perdes); (b) hubungan dengan

pemerintah kabupaten dan provinsi; (c) sumber pendanaan; (d) tantangan koordinasi; (e) faktor-faktor keberhasilan. Analisis ini menghasilkan tipologi governance yang ditemukan di lapangan.

Tahap keempat adalah perumusan rancangan MGDWI. Berdasarkan temuan dari tahap 1-3, dirumuskan rancangan yang mencakup (a) lima prinsip tata kelola; (b) empat fase pengembangan yang align dengan klasifikasi Pasal 17M-S; (c) mekanisme koordinasi tiga-tingkat; (d) program Kader Pembangunan Desa Wisata; (e) indikator kinerja. Rancangan disusun sebagai rekomendasi untuk PP turunan UU No. 18/2025 Pasal 17M-S.

3.3 Keterbatasan Metodologis

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, wawancara dengan praktisi desa wisata terbatas pada 8 informan dari 4 desa—tidak merepresentasikan keragaman 6.016 desa wisata Indonesia. Studi lanjutan dengan sampel yang lebih besar diperlukan untuk validasi temuan.

Kedua, benchmarking terbatas pada empat yurisdiksi. Pengalaman negara-negara lain dengan struktur federalisme (Swiss, Jerman), unitarisme-desentralisasi (Italia, Korea Selatan), atau indigenous governance (Selandia Baru dengan Māori, Kanada dengan First Nations) dapat memperkaya analisis.

Ketiga, evaluasi 45 desa wisata pilot bersifat desk research berdasarkan laporan dan literatur yang tersedia—tidak melibatkan kunjungan lapangan atau survey empirik yang sistematis. Nuansa implementasi yang tangkap hanya dari dokumen terbatas.

Keempat, rancangan MGDWI bersifat konseptual yang memerlukan validasi melalui consultative process dengan Kementerian Pariwisata, Kementerian Desa, Kementerian Dalam Negeri, asosiasi desa wisata, dan pemerintah daerah.

4. TEMUAN

Bagian ini menyajikan temuan penelitian dalam lima sub-bagian. Sub-bagian 4.1 memaparkan benchmarking komparatif empat yurisdiksi. Sub-bagian 4.2 menganalisis tipologi governance desa wisata Indonesia yang sudah ada. Sub-bagian 4.3 mengidentifikasi tiga gap governance yang krusial. Sub-bagian 4.4 merumuskan rancangan MGDWI. Sub-bagian 4.5 mengusulkan program Kader Pembangunan Desa Wisata.

4.1 Benchmarking Empat Yurisdiksi

Perbandingan sistematis empat yurisdiksi memberikan peta empirik tentang berbagai model tata kelola desa wisata. Tabel 1 menyajikan matriks komparatif dengan enam dimensi analitis.

Tabel 1. Matriks Komparatif Tata Kelola Desa Wisata Empat Yurisdiksi Pembanding

Dimensi	Jepang	Bhutan	Spainyol	Thailand
Struktur Multi-Tingkat	National-Prefecture-Municipality-Community; merger reform Heisei (3.232→1.718 munisipalitas)	National-Dzongkhag-Gewog-Chiwog; 4 tingkat mirip Indonesia	National-Autonomous Community-Province-Municipality; strong regional autonomy	National-Province-District-Tambon-Village; 5 tingkat dengan tambon sebagai unit kunci
Kewenangan Desa	Community councils dengan consultative role; desa tidak formal tier pemerintah	Gewog memiliki elected councils + fiscal authority dari SDF allocation	Municipalities rural memiliki formal tourism policy authority + EU LEADER funding access	Tambon Administrative Organization (TAO) dengan kewenangan pariwisata dan OTOP

Mekanisme Pendanaan	Prefectural grants + national subsidies; Chiiki Okoshi program ¥4M+/tahun	SDF allocation (~10% ke gewog development); central grants untuk infrastruktur	EU LEADER funds + regional grants + tourism levies regional	OTOP subsidies + tambon budget + dana provinsi; structured co-financing
Program Kapasitas	Chiiki Okoshi Kyouryoukutai (LRC)—15 tahun sejak 2009; ribuan talent dipindahkan	Training formal via Tourism Council of Bhutan; Guest Teacher Program	LEADER Local Action Groups (LAGs)—3.300+ di EU; peer learning networks	OTOP University sejak 2005 menghasilkan skema training; pemerintah daerah menyediakan technical assistance
Koordinasi Lintas-Tingkat	Vertical integration melalui prefectural tourism plans; regional DMOs	Tourism Council Bhutan sebagai koordinator nasional; gewog integrasi melalui dzongkhag	Regional tourism boards + LEADER networks; koordinasi multi-pihak formal	Tourism Authority Thailand (TAT) + Ministry Interior + provincial integration
Kinerja Empirik	Rural tourism 5+ juta wisman/tahun; contribution ke rural GDP signifikan	Gewog tourism contribution ~30% pendapatan desa di destinasi populer	Rural tourism >EUR 15 miliar/tahun; distribusi manfaat relatif merata	35.000+ OTOF products; tourism-OTOF integration menghasilkan multiplier signifikan

(Sumber: analisis penulis atas *Japan Regional Revitalization Act*, *Bhutan Local Government Act*, *EU LEADER Framework*, *Thailand OTOF Programme 2024*)

Dari matriks ini muncul empat pola strategis. Pertama, tidak ada model governance desa wisata yang seragam—setiap yurisdiksi mengembangkan model yang kontekstual dengan sistem pemerintahan dan kondisi lokal. Indonesia perlu mengembangkan model yang distinctively Indonesian, bukan copy-paste dari satu yurisdiksi.

Kedua, semua yurisdiksi berhasil menggabungkan kewenangan desa yang meaningful dengan support dari tingkat lebih tinggi. Tidak ada yurisdiksi yang sukses dengan full centralization (pemerintah pusat mengatur detail) atau full decentralization (desa tanpa dukungan). Kombinasi polycentric menjadi kunci.

Ketiga, program pengembangan kapasitas merupakan elemen yang sering underestimated tetapi kritikal. Chiiki Okoshi Kyouryoukutai Jepang adalah contoh paling kuat—investasi pada human capital (urban youth pindah ke desa) menghasilkan transformasi yang tidak mungkin dicapai hanya dengan infrastruktur atau regulasi. Indonesia perlu analog yang sesuai konteks.

Keempat, integrasi lintas-sektor penting. OTOF Thailand menunjukkan bagaimana integrasi antara product development dan tourism development menghasilkan sinergi. EU LEADER Spanyol menunjukkan integrasi dengan rural development lebih luas. Indonesia perlu integrasi dengan BUMDes, ekonomi kreatif, pertanian, dan sektor-sektor lain.

4.2 Tipologi Governance Desa Wisata Indonesia: Evaluasi 45 Pilot

Evaluasi 45 desa wisata pilot Indonesia mengidentifikasi empat tipologi governance yang ditemukan di lapangan. Tipologi ini didasarkan pada pola interaksi antara desa (Pokdarwis, BUMDes, pemerintah desa) dengan pemerintah kabupaten dan pemerintah pusat/provinsi.

Tipologi pertama adalah "Community-Driven Autonomous" yang ditemukan di desa-desa seperti Pentingsari (Yogyakarta), Nglanggeran (Gunung Kidul), dan Candirejo (Magelang). Karakteristik: community organizations (Pokdarwis) mengambil inisiatif dengan dukungan minimal dari pemerintah, pengembangan bertahap melalui trial-and-error, manfaat redistribusi melalui mekanisme lokal. Keberhasilan tipologi ini bergantung pada kepemimpinan lokal yang kuat dan kohesi masyarakat—kondisi yang tidak selalu ada di desa-desa lain.

Tipologi kedua adalah "Adat-Preservation Driven" yang ditemukan di desa-desa seperti Penglipuran (Bali), Wae Rebo (NTT), Baduy (Banten). Karakteristik: struktur adat tradisional (desa pakraman, kepala adat) sebagai primary governance body; pariwisata sebagai instrument preservasi budaya; seleksi wisatawan yang ketat untuk menjaga integritas kultural. Tipologi ini menghasilkan desa wisata yang sustainable jangka panjang tetapi dengan skala yang terbatas.

Tipologi ketiga adalah "Government-Led Development" yang ditemukan di desa-desa yang dikembangkan melalui program pemerintah—misalnya desa-desa di sekitar 10 Destinasi Super Prioritas. Karakteristik: inisiatif dan pendanaan dari pemerintah (pusat/provinsi/kabupaten); pembangunan infrastruktur cepat; tetapi sering kurang ownership lokal dan sustainability pasca-program. Tipologi ini menghasilkan hasil cepat tetapi rapuh.

Tipologi keempat adalah "Public-Private-Community Partnership" yang ditemukan di desa-desa seperti Pemuteran (Bali), Sade (Lombok). Karakteristik: kolaborasi formal antara pemerintah desa, masyarakat, dan swasta (sering hotel/resort besar di sekitar); pembagian peran yang jelas; kontrak-kontrak formal untuk menjamin hak-hak. Tipologi ini potensial untuk scale, tetapi memerlukan kapasitas negosiasi dari pihak desa yang sering tidak tersedia.

Distribusi 45 desa pilot ke empat tipologi tidak merata: Community-Driven Autonomous 18 desa (40%), Adat-Preservation Driven 10 desa (22%), Government-Led Development 11 desa (24%), Public-Private-Community Partnership 6 desa (13%). Tipologi yang paling dominan—Community-Driven Autonomous—justru adalah yang paling organik dan least-formalized, menunjukkan bahwa kerangka kebijakan formal belum menangkap kerja governance yang sebenarnya berjalan.

4.3 Tiga Gap Governance yang Krusial

Analisis terhadap benchmarking internasional dan tipologi Indonesia mengidentifikasi tiga gap governance yang krusial untuk ditangani dalam MGDWI.

4.3.1 Gap Koordinasi Vertikal

Gap pertama adalah fragmentasi koordinasi antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan desa. Saat ini, desa wisata Indonesia berhadapan dengan multiple program dari multiple kementerian yang tidak terkoordinasi—Kemenparekraf dengan ADWI, Kemendes PDTT dengan Dana Desa Bidang Pariwisata, Kemenperin dengan IKM Pariwisata, Kementerian Koperasi dengan BUMDes. Setiap program memiliki kriteria, timeline, dan pelaporan yang berbeda. Desa kecil dengan kapasitas administratif terbatas sering overwhelmed dan akhirnya memilih hanya terlibat dalam satu program.

Gap ini perlu ditangani melalui mekanisme koordinasi formal dengan satu lead institution yang mengintegrasikan berbagai program. Ostrom (2010) menyarankan bahwa polycentric governance tidak berarti fragmentation—setiap decision center memiliki kewenangan yang jelas tetapi beroperasi dalam framework yang konsisten. Indonesia memerlukan mekanisme yang memastikan konsistensi framework tanpa mengorbankan otonomi lokal.

4.3.2 Gap Pendanaan Berkelanjutan

Gap kedua adalah ketergantungan desa wisata Indonesia pada pendanaan ad-hoc yang tidak predictable. Dana Desa umum tidak dapat sepenuhnya dialokasikan untuk pariwisata karena prioritas-prioritas lain (infrastruktur dasar, pendidikan, kesehatan). Program-program pusat seperti ADWI bersifat kompetitif dan tahunan—tidak memberikan predictability untuk perencanaan jangka menengah.

Pelajaran dari Bhutan yang mengalokasikan ~10% SDF untuk gewog development, dan Spanyol yang menggunakan EU LEADER funds sebagai multi-year predictable funding, menunjukkan pentingnya pendanaan yang predictable. Indonesia dengan ITCF yang diusulkan dalam Jurnal 5 portfolio ini dapat menjadi source of predictable funding—dengan alokasi 25% untuk Desa Wisata dan Masyarakat Lokal, dana yang tersedia mencapai Rp 500 miliar-1 triliun per tahun (tergantung volume wisman).

4.3.3 Gap Kapasitas Lokal

Gap ketiga—dan kemungkinan yang paling kritis—adalah kapasitas lokal yang tidak merata. Desa-desanya yang sukses sebagai desa wisata sering memiliki leadership yang luar biasa (tokoh lokal yang visioner, anak muda yang kembali dari kota dengan skill), atau berada di lokasi strategis dengan akses ke resource ekstra. Mayoritas desa tidak memiliki prasyarat ini dan membutuhkan intervensi terstruktur.

Pelajaran paling instruktif adalah dari Chiiki Okoshi Kyouryoukurai (LRC) Jepang—program nasional yang sudah 15 tahun berjalan dengan menempatkan urban youth di desa-desa untuk 3 tahun dengan salary dan housing. Program ini secara deliberate mem-bridge gap kapasitas dengan injeksi talent dari kota ke desa. Banyak LRC kemudian menetap di desa dan menjadi entrepreneur lokal. Indonesia dengan 6.000+ desa wisata membutuhkan intervensi serupa pada skala yang substansial.

4.4 Rancangan Model Governance Desa Wisata Indonesia (MGDWI)

Berdasarkan pelajaran dari benchmarking dan evaluasi tipologi Indonesia, artikel ini merumuskan rancangan Model Governance Desa Wisata Indonesia (MGDWI) dengan lima komponen strategis. Rancangan ini dirancang sebagai rekomendasi untuk PP turunan UU No. 18/2025 Pasal 17M-S.

Tabel 2. Rancangan Model Governance Desa Wisata Indonesia (MGDWI): Sepuluh Komponen Strategis

Komponen	Spesifikasi MGDWI
Lima Prinsip Tata Kelola	(1) Subsidiaritas: keputusan operasional di tingkat desa, keputusan cross-boundary di tingkat lebih tinggi; (2) Otonomi dengan akuntabilitas: desa memiliki kewenangan substansial tetapi akuntabel terhadap publik; (3) Fungsionalitas overlap: koordinasi melalui forum-forum cross-cutting, bukan strict hierarchy; (4) Fleksibilitas adaptif: aturan yang memungkinkan adaptasi konteks lokal; (5) Partisipasi inklusif: pelibatan perempuan, pemuda, masyarakat adat dalam decision-making
Klasifikasi Empat Fase	Fase 1 Rintisan (0-2 tahun): fokus pemetaan potensi, pembentukan Pokdarwis, pelatihan dasar; KPI: awareness masyarakat 70%+; Fase 2 Berkembang (2-5 tahun): fasilitas dasar, 500+ kunjungan/tahun, pembukuan usaha terstandar; Fase 3 Maju (5-10 tahun): paket wisata terstruktur, 5.000+ kunjungan, kontribusi ekonomi terukur; Fase 4 Mandiri (10+ tahun): kapasitas inovasi & ekspansi, 15.000+ kunjungan, multiplier effect terdokumentasi
Struktur Koordinasi Tiga-Tingkat	Tingkat Nasional: Direktorat Desa Wisata Kemenparekraf dengan dashboard monitoring nasional; Tingkat Provinsi: Forum Desa Wisata Provinsi (multi-pihak: Dinas Pariwisata, Dinas PMD, akademisi, asosiasi); Tingkat Kabupaten: Pokja Desa Wisata Kabupaten yang mengintegrasikan program-program dari berbagai kementerian untuk desa di wilayahnya
Otonomi Desa	Pasal 17M-S dioperasionalkan dengan otonomi substantif untuk desa: (a) pembentukan Pokdarwis dan BUMDes wisata; (b) penentuan jenis pariwisata yang dikembangkan; (c) penetapan harga tiket dan paket; (d) pembagian manfaat antar-warga; (e) kerjasama dengan mitra eksternal. Pembatasan: kepatuhan terhadap standar kualitas minimum, keselamatan, dan kelestarian lingkungan
Pendanaan Multi-Sumber	(1) Dana Desa dengan alokasi minimal 15% untuk pariwisata bagi desa wisata terdaftar; (2) ITCF alokasi 25% untuk Desa Wisata (Rp 500M-1T/tahun); (3) APBN via Kemenparekraf untuk program-program khusus; (4) CSR swasta dengan insentif pajak; (5) BUMDes revenue untuk operasional. Pendanaan predictable dengan multi-year commitment

Platform Data Terintegrasi	Sistem Data Desa Wisata Nasional (SDDWN) yang mengintegrasikan data dari semua kementerian terkait; satu dashboard untuk monitoring progress 6.000+ desa wisata; API open access untuk riset dan media; integrasi dengan Sistem Data Kepariwisata Tunggal (Pasal 17K-L UU 18/2025)
Mekanisme Sertifikasi	Certification pathway dari Rintisan ke Mandiri melalui asesmen tahunan; asesmen oleh lembaga independen (bukan pemerintah sendiri) dengan kriteria transparan; insentif dalam bentuk akses pendanaan yang lebih besar untuk desa yang naik tingkat; mekanisme demotion untuk desa yang kinerjanya menurun
Program Kapasitas	Kader Pembangunan Desa Wisata (KPDW)—dibahas detail di sub-bagian 4.5; Akademi Desa Wisata Indonesia untuk formal training; Peer learning networks antar-desa; Mentoring program dengan desa-desa yang sudah Mandiri
Indikator Kinerja	KPI utama: (a) proporsi desa wisata yang naik klasifikasi per 2 tahun; (b) rata-rata kunjungan per desa per tahun; (c) kontribusi pariwisata ke ekonomi desa; (d) satisfaction wisatawan per desa; (e) satisfaction masyarakat lokal; (f) environmental footprint per wisatawan; (g) distribusi manfaat Gini-coefficient intra-desa
Governance Safeguards	Mekanisme pencegahan elite capture: (a) rotasi kepengurusan Pokdarwis 3 tahun; (b) minimal 30% perempuan dan 30% pemuda di kepengurusan; (c) audit independen tahunan untuk desa Maju dan Mandiri; (d) musyawarah desa minimal 4x/tahun dengan dokumentasi publik; (e) whistleblower protection untuk warga yang melaporkan kejanggalan

(Sumber: usulan penulis berdasarkan benchmarking empat yurisdiksi dan evaluasi tipologi 45 desa wisata pilot)

Lima elemen kunci dalam rancangan MGDWI yang perlu dielaborasi. Pertama, lima prinsip tata kelola merupakan fondasi normatif yang harus di-institutionalize dalam PP turunan. Prinsip subsidiaritas memastikan bahwa keputusan yang dapat diambil di tingkat desa benar-benar diambil di tingkat desa—bukan di-overrule oleh tingkat lebih tinggi atas nama "standardisasi" atau "efisiensi birokratik". Prinsip otonomi dengan akuntabilitas menghindari dua ekstrim—desa yang fully autonomous tanpa akuntabilitas (yang mengundang elite capture) dan desa yang formally autonomous tetapi de facto dikendalikan oleh pusat (yang menghilangkan insentif untuk inovasi lokal).

Kedua, klasifikasi empat fase yang align dengan Pasal 17M-S UU No. 18/2025 memberikan roadmap yang jelas untuk pengembangan bertahap. KPI per fase (awareness, kunjungan, kontribusi ekonomi, multiplier effect) memberikan indikator konkret untuk sertifikasi. Fase-fase ini bukan rigid timeline—desa dapat bergerak lebih cepat atau lebih lambat berdasarkan kondisi lokal, dan dapat juga turun kategori jika kinerja menurun.

Ketiga, struktur koordinasi tiga-tingkat menghormati struktur pemerintahan yang sudah ada (UU No. 23/2014) sambil menambahkan mekanisme cross-cutting. Forum Desa Wisata Provinsi dan Pokja Desa Wisata Kabupaten merupakan lembaga task-specific (Tipe II MLG dalam framework Hooghe-Marks) yang mengintegrasikan program-program dari berbagai kementerian tanpa menciptakan birokrasi baru yang permanen.

Keempat, pendanaan multi-sumber dengan ITCF sebagai sumber predictable merupakan innovation penting. Dana Desa yang existing tidak cukup—kompetisi dengan prioritas lain (infrastruktur dasar, pendidikan, kesehatan) sering memenangkan. ITCF yang dialokasikan khusus untuk pariwisata memberikan funding stream yang tidak bersaing dengan kebutuhan non-pariwisata.

Kelima, mekanisme sertifikasi oleh lembaga independen (bukan pemerintah sendiri) adalah kunci credibility. Sertifikasi oleh pemerintah daerah berisiko conflict of interest (pemerintah menilai program sendiri). Lembaga independen—yang dapat berupa asosiasi desa wisata, akademi pariwisata, atau lembaga nirlaba yang teraudit—memberikan objektivitas yang dibutuhkan untuk scheme reward yang kredibel.

4.5 Program Kader Pembangunan Desa Wisata (KPDW)

Mengadopsi konsep Chiiki Okoshi Kyouryokutai (LRC) Jepang tetapi menyesuaikan dengan konteks Indonesia, artikel ini mengusulkan program Kader Pembangunan Desa Wisata (KPDW). Program ini mengatasi gap kapasitas lokal yang teridentifikasi sebagai bottleneck utama pengembangan desa wisata Indonesia.

Target peserta KPDW: (1) urban youth usia 22-35 tahun dengan latar belakang pariwisata, manajemen, IT, atau kreatif yang bersedia pindah ke desa selama minimum 2 tahun; (2) diaspora lokal—anak-anak desa yang merantau dan mendapat pendidikan/pengalaman di kota/luar negeri, yang bersedia kembali ke desa asal; (3) perempuan dan pemuda lokal desa dengan potensi kepemimpinan yang membutuhkan training terstruktur.

Insentif KPDW: (1) monthly stipend Rp 5-7 juta untuk 2 tahun (kompetitif dengan entry-level urban jobs); (2) housing allowance; (3) training intensif 3 bulan sebelum deployment; (4) akses ke network mentor nasional; (5) grants untuk inisiatif entrepreneurial yang dikembangkan. Target: 1.000 KPDW per tahun selama 5 tahun pertama, menjangkau ~5.000 desa wisata (asumsi average 1-2 KPDW per desa).

Anggaran indikatif KPDW: Rp 84-100 juta per KPDW per tahun (termasuk stipend, housing, training, dan support). Total Rp 84-100 miliar per tahun untuk 1.000 KPDW. Sumber pendanaan dapat dari ITCF (alokasi Desa Wisata 25%), APBN Kemenparekraf, dan CSR korporasi dengan insentif pajak. Angka ini substansial tetapi proporsional dengan skala kebutuhan—6.000+ desa wisata memerlukan injeksi talent yang signifikan untuk transformasi.

Struktur pengelolaan KPDW: Dikelola oleh Badan Pengelola Dana Desa Wisata di bawah Kemenparekraf dengan board multi-stakeholder. Seleksi peserta melalui proses kompetitif dengan assessment multi-tahap. Placement desa berdasarkan matching antara skill KPDW dan kebutuhan desa. Monitoring melalui laporan kuartalan dan peer support networks. Evaluasi annually dengan KPI impact pada desa penempatan.

Pelajaran dari Jepang untuk implementasi KPDW. Jepang menghadapi tantangan seperti: (a) beberapa LRC mengalami cultural friction dengan masyarakat desa—perlu training cultural adaptation yang kuat; (b) setelah 3 tahun, beberapa LRC kembali ke kota—penting untuk menciptakan viable economic pathways bagi KPDW yang ingin menetap; (c) matching yang kurang tepat antara skill LRC dan kebutuhan desa—perlu assessment yang lebih baik. Indonesia dapat belajar dari tantangan ini sejak awal.

5. DISKUSI

Bagian diskusi ini mengelaborasi tiga argumen analitis yang dibangun dari temuan. Pertama, keberhasilan desa wisata Indonesia tidak ditentukan oleh desain kebijakan pusat yang sempurna, melainkan oleh kualitas interaksi polycentric antar-aktor di berbagai tingkat. Kedua, implementasi Pasal 17M-S menghadapi tiga tensi struktural yang perlu dikelola secara sadar. Ketiga, keberhasilan MGDWI memerlukan transformasi tidak hanya struktur pemerintahan tetapi juga mindset aktor-aktor yang terlibat.

5.1 Polycentric Governance sebagai Paradigma Operasional

Framework polycentric governance Ostrom menawarkan perspektif yang berbeda dari paradigma kebijakan konvensional Indonesia. Paradigma konvensional cenderung bersifat monocentric-top-down: pemerintah pusat merumuskan kebijakan, menurunkannya ke provinsi, kabupaten, dan akhirnya ke desa untuk implementation. Paradigma ini memiliki kelebihan dalam konsistensi dan skala, tetapi memiliki tiga masalah fundamental untuk konteks desa wisata.

Masalah pertama, paradigma monocentric tidak sesuai dengan heterogenitas desa Indonesia. 74.961 desa di Indonesia memiliki kondisi yang sangat berbeda—dari desa di pulau kecil dengan 200 KK hingga desa di Jawa dengan 5.000 KK; dari desa dengan akses jalan aspal hingga desa yang hanya dapat

diakses jalan kaki; dari desa dengan budaya adat yang kuat hingga desa dengan masyarakat yang lebih modern-sekuler. Kebijakan one-size-fits-all dari pusat tidak mungkin cocok dengan heterogenitas ini.

Masalah kedua, paradigma monocentric menghasilkan information asymmetry yang serius. Pengetahuan tentang kondisi lokal—apa yang sebenarnya menarik bagi wisman, bagaimana masyarakat menerima pariwisata, siapa leaders yang kredibel—terkonsentrasi di tingkat desa dan hampir tidak accessible oleh pembuat kebijakan pusat. Keputusan yang diambil tanpa pengetahuan lokal sering menghasilkan kebijakan yang tidak implementable atau counterproductive.

Masalah ketiga, paradigma monocentric menghasilkan insentif yang salah di tingkat implementasi. Ketika pemerintah desa dan masyarakat dipandang sebagai "pelaksana" kebijakan pusat, bukan sebagai "co-creators" kebijakan yang sesuai konteks mereka, muncul perilaku compliance-minimum—cukup memenuhi formalitas tanpa investasi substantif. Desa wisata yang sukses—Pentingsari, Nglanggeran, Penglipuran—adalah desa-desa yang terhindar dari perilaku compliance-minimum ini justru karena paradigma top-down tidak berhasil ter-implementasi di sana.

Framework polycentric governance menawarkan alternatif yang lebih sesuai dengan realitas. Dengan mengakui desa sebagai decision center yang semi-autonomous (bukan sebagai extension bawah hierarki pusat), paradigma ini mengakomodasi heterogenitas, menghormati pengetahuan lokal, dan menciptakan insentif untuk innovation dan ownership. Namun, transisi dari paradigma monocentric ke polycentric bukan pergeseran retorika—ia memerlukan perubahan fundamental dalam distribusi kewenangan, sumber daya, dan akuntabilitas.

5.2 Tiga Tensi Struktural yang Perlu Dikelola

Implementasi MGDWI akan menghadapi tiga tensi struktural yang bersifat inherent, bukan problem yang dapat dipecahkan sepenuhnya. Tiga tensi ini perlu dikelola secara sadar, bukan diabaikan atau dipretend tidak ada.

Tensi pertama adalah tensi antara standardisasi nasional dan kontekstualisasi lokal. Pemerintah pusat memiliki legitimate interest untuk standardisasi—memastikan kualitas minimum, keselamatan wisatawan, kelestarian lingkungan, non-diskriminasi. Tetapi standardisasi yang terlalu rigid menghilangkan kekhasan desa yang justru merupakan daya tarik utama. Penglipuran Bali yang mempertahankan arsitektur tradisional yang "tidak standard" justru menjadi daya tariknya; Wae Rebo NTT yang mempertahankan mbaru niang justru bernilai global.

Solusi tensi pertama adalah standardisasi hanya untuk aspek-aspek yang memang memerlukan standar—keselamatan, sanitasi dasar, non-diskriminasi, transparansi harga—dan kontekstualisasi untuk aspek-aspek yang memang perlu local variation—arsitektur, kegiatan, kuliner, cara interaksi dengan wisatawan. Standardisasi sebagai floor (minimum yang harus dipenuhi), bukan sebagai ceiling (maksimum yang dapat dilakukan).

Tensi kedua adalah tensi antara inklusi dan exclusivity. Desa wisata harus melibatkan masyarakat luas untuk menghindari elite capture—alokasi manfaat yang tidak merata, marginalisasi kelompok tertentu. Tetapi pelibatan semua pihak dengan kepentingan yang berbeda-beda dapat menghasilkan decision paralysis dan kompromi yang suboptimal. Bagaimana mem-balance?

Solusi tensi kedua adalah struktur tata kelola yang memastikan keterwakilan (30% perempuan, 30% pemuda, perwakilan masyarakat adat) sambil memberikan kewenangan yang jelas kepada elected leaders untuk membuat keputusan operasional. Musyawarah desa untuk keputusan-keputusan strategis, tetapi eksekutif lokal yang dapat bergerak cepat untuk operasional. Akuntabilitas melalui reporting publik dan audit, bukan melalui micromanagement setiap keputusan oleh seluruh warga.

Tensi ketiga adalah tensi antara growth dan preservation. Desa wisata yang sukses menarik lebih banyak wisatawan, yang memberikan income dan lapangan kerja—tetapi juga menimbulkan tekanan pada infrastruktur, lingkungan, dan tekstur sosial desa. Pada titik tertentu, growth dapat merusak elemen-elemen yang justru menjadi daya tarik desa—keaslian, keteduhan, kohesi sosial.

Solusi tensi ketiga adalah konsep carrying capacity yang eksplisit untuk setiap desa wisata, ditentukan bersama oleh masyarakat, ahli, dan pemerintah. Ketika carrying capacity tercapai, desa dapat memilih untuk (a) menghentikan growth dan fokus pada quality enhancement; (b) membuka zona tambahan yang dikelola dengan standar yang sama; atau (c) bekerjasama dengan desa tetangga untuk distribute overflow. Pilihan strategis ini harus dimiliki oleh desa sendiri, bukan diputuskan oleh pemerintah pusat.

5.3 Transformasi Mindset: Dari Implementor ke Partner

Keberhasilan MGDWI memerlukan transformasi tidak hanya struktur pemerintahan tetapi juga mindset aktor-aktor yang terlibat. Transformasi mindset ini sering lebih sulit dari perubahan struktur formal, karena ia memerlukan perubahan cara berpikir yang terbentuk selama dekade.

Transformasi mindset pertama: pemerintah pusat perlu melihat desa sebagai partner, bukan sebagai implementor. Dalam mindset implementor, desa adalah subordinat yang menerima instruksi dan dinilai berdasarkan kepatuhan. Dalam mindset partner, desa adalah aktor yang memiliki agency dan pengetahuan, yang berkolaborasi dengan pemerintah pusat untuk mencapai tujuan bersama. Pergeseran ini memerlukan pelatihan ASN, perubahan mekanisme monitoring-evaluasi, dan yang paling penting, keberanian politik untuk "melepaskan" kontrol detail.

Transformasi mindset kedua: pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) perlu melihat perannya sebagai enabler, bukan sebagai controller. Dalam mindset controller, pemerintah daerah memaksimalkan kontrol atas program-program di wilayahnya untuk menunjukkan "prestasi" dan mengakses anggaran. Dalam mindset enabler, pemerintah daerah menyediakan infrastruktur, platform koordinasi, dan connection ke network yang lebih luas—tetapi membiarkan desa mengambil keputusan operasional. Pergeseran ini memerlukan reformasi di dinas-dinas pariwisata dan PMD tingkat provinsi dan kabupaten.

Transformasi mindset ketiga: masyarakat desa perlu melihat diri sebagai agents, bukan sebagai recipients. Dalam mindset recipient, masyarakat menunggu program dari pemerintah dan berpartisipasi dalam implementation yang sudah dirancang orang lain. Dalam mindset agents, masyarakat proaktif mengidentifikasi potensi, merancang program, dan menegosiasikan dengan pemerintah untuk dukungan yang dibutuhkan. Pergeseran ini memerlukan pendidikan civic, leadership development, dan pengalaman langsung tentang kapasitas diri—yang dapat dipercepat melalui program KPDW.

Ketiga transformasi mindset ini tidak akan terjadi dengan sendirinya. Mereka memerlukan intervensi terstruktur: pelatihan, peer learning, incentive restructuring, dan yang paling penting, contoh-contoh sukses yang dapat direplikasi. Desa-desanya yang sudah mencapai status Mandiri dapat berfungsi sebagai "labs" untuk pembelajaran. Mentoring program formal antara desa Mandiri dan desa Rintisan dapat mempercepat diffusion mindset dan praktik.

6. KESIMPULAN

Artikel ini telah menganalisis tantangan tata kelola multi-tingkat dalam pengembangan desa wisata Indonesia dan merumuskan rancangan Model Governance Desa Wisata Indonesia (MGDWI) berdasarkan framework polycentric governance Ostrom dan multi-level governance Hooghe-Marks. Tiga temuan utama dapat disimpulkan.

Pertama, Pasal 17M-S UU No. 18 Tahun 2025 merupakan terobosan normatif dengan memperkenalkan klasifikasi empat-tingkat desa wisata, tetapi operasionalisasinya menghadapi kompleksitas multi-tingkat pemerintahan Indonesia. Tanpa kerangka tata kelola yang memadukan kewenangan pusat-provinsi-kabupaten-desa, risiko fragmentasi kebijakan dan tumpang-tindih program menjadi signifikan. Framework polycentric governance menawarkan perspektif yang lebih sesuai dengan heterogenitas 6.016 desa wisata Indonesia dibandingkan paradigma monocentric konvensional.

Kedua, benchmarking empat yurisdiksi (Jepang, Bhutan, Spanyol, Thailand) menghasilkan pelajaran strategis yang konsisten: (a) keberhasilan desa wisata bergantung pada pembagian

kewenangan yang jelas tetapi overlap fungsional antar-tingkat; (b) pendanaan efektif memerlukan kombinasi transfer pusat yang predictable dengan otonomi fiskal desa yang meaningful; (c) kapasitas lokal merupakan bottleneck utama yang memerlukan intervensi terstruktur, seperti program LRC Jepang yang telah 15 tahun berjalan. Keempat pelajaran ini menjadi dasar rancangan MGDWI.

Ketiga, rancangan MGDWI yang diusulkan terdiri dari sepuluh komponen yang saling melengkapi—lima prinsip tata kelola, klasifikasi empat fase, struktur koordinasi tiga-tingkat, otonomi desa, pendanaan multi-sumber, platform data terintegrasi, mekanisme sertifikasi, program kapasitas, indikator kinerja, dan governance safeguards. Ditambah dengan program Kader Pembangunan Desa Wisata (KPDW) yang mengadopsi konsep LRC Jepang untuk 5.000+ desa wisata selama 5 tahun dengan anggaran Rp 84-100 miliar per tahun. MGDWI dirancang kompatibel dengan kerangka hukum yang sudah ada (UU No. 6/2014, UU No. 23/2014, UU No. 18/2025) dan dapat langsung dioperasionalkan melalui PP turunan.

6.1 Rekomendasi Kebijakan

Artikel ini merekomendasikan tiga langkah kebijakan dalam periode 2026-2030.

Rekomendasi pertama: perumusan dan penerbitan Peraturan Pemerintah tentang Desa Wisata sebagai turunan UU No. 18/2025 Pasal 17M-S pada 2026-2027. PP ini mengadopsi MGDWI sebagai kerangka tata kelola nasional dengan spesifikasi sepuluh komponen, mekanisme koordinasi tiga-tingkat, dan program KPDW. Proses drafting PP perlu melibatkan konsultasi substantif dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa, Kementerian Keuangan, pemerintah daerah, dan asosiasi desa wisata.

Rekomendasi kedua: pembentukan Direktorat Jenderal Desa Wisata dan Pariwisata Pedesaan di Kemenparekraf sebagai lead institution untuk koordinasi MGDWI, dengan mandat eksplisit untuk mengintegrasikan program-program dari Kemendes PDTT, Kementerian Koperasi dan UKM, Kementerian Perindustrian, dan kementerian lain yang memiliki program pedesaan. Dirjen ini juga mengelola Dashboard Desa Wisata Nasional yang memonitor 6.000+ desa.

Rekomendasi ketiga: peluncuran program Kader Pembangunan Desa Wisata (KPDW) dengan target 1.000 kader per tahun selama 5 tahun pertama (2027-2031), menjangkau 5.000 desa wisata. Pendanaan Rp 84-100 miliar per tahun dari kombinasi APBN, ITCF, dan CSR. Pilot tahun pertama di 5 provinsi (DIY, Bali, NTT, Sumatera Barat, Jawa Timur) dengan 200 KPDW, evaluasi setelah 1 tahun, ekspansi nasional setelah validation.

6.2 Arah Penelitian Lanjutan

Artikel ini membuka beberapa arah penelitian lanjutan. Pertama, studi etnografis yang mendalam di beberapa desa wisata dari empat tipologi yang teridentifikasi—Community-Driven Autonomous, Adat-Preservation Driven, Government-Led Development, Public-Private-Community Partnership. Studi ini akan memberikan nuansa implementasi yang tidak tertangkap oleh desk research.

Kedua, studi kuantitatif longitudinal yang mentrack kinerja 100+ desa wisata selama 3-5 tahun dengan indikator ekonomi, sosial, dan lingkungan. Studi ini akan menguji hipotesis tentang faktor-faktor keberhasilan dan memberikan basis empirik untuk fine-tuning MGDWI.

Ketiga, studi ekonomi eksperimen tentang willingness-to-pay wisman untuk authenticity experience di desa wisata vs. standardized experience. Studi ini akan memberikan basis empirik untuk kebijakan carrying capacity dan pricing.

Keempat, studi legal komparatif yang mengeksplorasi pengaruh UU Desa No. 6/2014 pada pengembangan desa wisata dibandingkan dengan pre-2014. Studi ini akan mengklarifikasi kontribusi otonomi desa terhadap keberhasilan desa wisata.

Kelima, studi evaluasi pilot KPDW setelah 2-3 tahun implementasi, dengan membandingkan outcomes di desa-desa yang menerima KPDW vs. desa-desa kontrol. Studi ini akan validasi efektivitas program dan memberikan basis untuk scale-up.

6.3 Refleksi Penutup

Desa wisata merepresentasikan salah satu bentuk pariwisata yang paling potensial untuk Indonesia. Ia selaras dengan struktur kepulauan dan ruralitas Indonesia, memberikan manfaat ekonomi di tingkat grassroots yang paling membutuhkan, dan memungkinkan pelestarian budaya sekaligus pembangunan ekonomi. Tetapi potensi ini tidak akan ter-realisis tanpa tata kelola multi-tingkat yang memadai.

Pelajaran dari Jepang, Bhutan, Spanyol, dan Thailand menunjukkan bahwa tata kelola yang sukses memerlukan tiga elemen: pembagian kewenangan yang jelas tetapi overlap fungsional (polycentric, not fragmented), pendanaan predictable yang memadai (tidak hanya one-off grants), dan investasi struktural pada kapasitas lokal (bukan hanya infrastruktur). Indonesia dengan UU No. 18/2025 Pasal 17M-S memiliki landasan hukum; yang diperlukan sekarang adalah operasionalisasi melalui MGDWI dan program-program pendukung seperti KPDW.

Akhirnya, keberhasilan pengembangan desa wisata bukan sekadar keberhasilan sektor pariwisata—ia merupakan test case untuk kemampuan Indonesia mengelola kompleksitas multi-tingkat pemerintahan dalam konteks pembangunan. Jika MGDWI berhasil diimplementasikan dengan baik, ia menjadi model yang dapat direplikasi untuk sektor-sektor lain—pertanian, kesehatan, pendidikan—yang juga menghadapi kompleksitas multi-tingkat serupa. Desa wisata, dengan demikian, bukan sekadar target kebijakan pariwisata; ia merupakan laboratorium untuk transformasi governance Indonesia yang lebih luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A., & Ribot, J. (1999). Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African cases. *Journal of Developing Areas*, 33(4), 473-502.
- Aligica, P. D., & Tarko, V. (2012). Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and beyond. *Governance*, 25(2), 237-262. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01550.x>
- Andersson, K. P., & Ostrom, E. (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*, 41(1), 71-93. <https://doi.org/10.1007/s11077-007-9055-6>
- Bhutan Tourism Council. (2023). Annual report on sustainable tourism development in Bhutan. Thimphu: Tourism Council of Bhutan.
- Carlisle, K., & Gruby, R. L. (2019). Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*, 47(4), 927-952. <https://doi.org/10.1111/psj.12212>
- Damanik, J. (2013). *Pariwisata Indonesia: Antara peluang dan tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dilley, L. (2017). Revitalising the rural in Japan: Working through the power of place. *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*, 17(3). Diakses dari <https://www.japanesestudies.org.uk/ejcs/vol17/iss3/dilley.html>
- Hermawan, H. (2016). Dampak pengembangan desa wisata Nglanggeran terhadap ekonomi masyarakat lokal. *Jurnal Pariwisata*, 3(2), 105-117.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia. (2024). *Statistik desa wisata Indonesia 2024*. Jakarta: Kemenparekraf.
- Kementerian Pariwisata Republik Indonesia. (2025). *Naskah akademik UU No. 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisata*. Jakarta: Kementerian Pariwisata.
- Knight, J. (1994). Rural revitalization in Japan: Spirit of the village and taste of the country. *Asian Survey*, 34(7), 634-646. <https://doi.org/10.2307/2645170>
- McGinnis, M. D. (2016). *Polycentric governance in theory and practice: Dimensions of aspiration and practical limitations*. Ostrom Workshop, Indiana University. Diakses dari <https://ostromworkshop.indiana.edu/>

- McGinnis, M. D., & Ostrom, E. (2011). Reflections on Vincent Ostrom, public administration, and polycentricity. *Public Administration Review*, 72(1), 15-25. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02488.x>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842. <https://doi.org/10.2307/1952530>
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2021 tentang Rencana Induk Pengembangan Desa Wisata. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 215.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42.
- Prasiasa, D. P. O. (2013). *Destinasi pariwisata berbasis masyarakat*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Thailand Community Based Tourism Institute (CBT-I). (2024). *OTOP tourism linkage annual report 2024*. Chiang Mai: CBT-I.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 180.
- Wood, D. C. (1999). The rural revival movement in Japan. *Bulletin of the National Association of Student Anthropologists*, 11(1-2), 8-16.
- Zollet, S. (2024). Revitalising rural areas through counterurbanisation: Community-oriented policies for the settlement of urban newcomers in Japan. *Journal of Rural Studies*, 105, 103-120. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.01.022>