

Overtourism dan Batas Daya Dukung Destinasi: Analisis Carrying Capacity Framework dan Rancangan Indonesia Destination Stewardship Framework

Overtourism and Destination Carrying Capacity Limits: A Carrying Capacity Framework Analysis and the Design of the Indonesia Destination Stewardship Framework

Muhammad Rahmad¹, Elyn Hastriana²

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

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

ABSTRAK

Overtourism—fenomena ketika jumlah wisatawan melampaui kapasitas destinasi untuk menampung tanpa dampak negatif signifikan—telah menjadi tantangan krusial bagi destinasi matang global. Venice, Amsterdam, Dubrovnik, dan Kyoto mengadopsi instrumen manajemen restriktif yang progresif: Venice Access Fee yang diperluas dari 29 hari (2024) ke 60 hari (2026) dengan revenue €5 juta; Amsterdam dengan cap 20 juta overnight stays, ban hotel baru, dan rencana ban cruise ship total pada 2035; Dubrovnik dengan cap 2 cruise ships/hari dan maksimum 4.000 passengers; Kyoto dengan geisha district restrictions. Indonesia menghadapi tekanan overtourism yang serupa di destinasi-destinasi matang: Bali dengan ~15 juta kunjungan tahunan (domestik+internasional), Labuan Bajo dengan carrying capacity Pulau Padar yang terlampaui, Borobudur dengan batasan 1.200 pengunjung/hari yang diperkenalkan 2022, dan Raja Ampat dengan tekanan pada ekosistem karang. UU No. 18 Tahun 2025 menyebut *daya dukung* dalam asas dan prinsip (Pasal 2), tetapi tidak memberikan instrumen khusus untuk asesmen, monitoring, atau pengelolaan carrying capacity. Artikel ini mengevaluasi gap regulasi dan merumuskan rancangan Indonesia Destination Stewardship Framework (IDSF) melalui kerangka *carrying capacity* (Mathieson & Wall, 1982), *destination lifecycle* (Butler, 1980), dan *overtourism studies* (Milano, Novelli, & Cheer, 2019). Metodologi menggabungkan analisis dokumen kebijakan, benchmarking empat destinasi pembandingan, dan evaluasi lima destinasi Indonesia dengan tekanan overtourism. Temuan menunjukkan tiga pola kritis: pertama, instrumen single-tool (sekadar entry fee atau sekadar caps) tidak efektif—semua destinasi sukses mengkombinasikan multiple instruments; kedua, carrying capacity bukan angka statis tetapi *managed limits* yang memerlukan monitoring dan adjustment kontinyu; ketiga, instrumen restriktif harus dikombinasikan dengan diversifikasi geografis dan temporal untuk menghindari merusak ekonomi lokal. Artikel ini mengusulkan IDSF dengan lima komponen: (1) Carrying Capacity Assessment Protocol untuk destinasi prioritas; (2) Tiered Access Management dengan sistem booking dan fee; (3) Temporal dan Geographic Dispersion Strategy; (4) Destination Revenue Capping untuk mencegah ketergantungan berlebihan; (5) Crisis Response Mechanism untuk peak periods. Rancangan ini untuk integrasi dengan Pasal 7 (Quality Tourism) UU 18/2025 dan operasionalisasi melalui PP turunan.

Kata Kunci: *overtourism; carrying capacity; destination lifecycle; UU No. 18/2025; managed tourism; Indonesia Destination Stewardship Framework*

ABSTRACT

Overtourism—the phenomenon when tourist numbers exceed a destination's capacity to accommodate without significant negative impacts—has become a critical challenge for mature global destinations. Venice, Amsterdam, Dubrovnik, and Kyoto have adopted progressively restrictive management instruments: Venice Access Fee expanded from 29 days (2024) to 60 days (2026) with €5 million revenue; Amsterdam with a 20 million overnight stays cap, new hotel ban, and plans to totally ban cruise ships by 2035; Dubrovnik with a cap of 2 cruise ships/day and maximum 4,000 passengers; Kyoto with geisha district restrictions. Indonesia faces similar overtourism pressure in mature destinations: Bali with ~15 million annual visits (domestic+international), Labuan Bajo with Padar Island carrying capacity exceeded, Borobudur with a 1,200 visitors/day limit introduced in 2022, and Raja Ampat with pressure on coral ecosystems. Law No. 18 of 2025 mentions **carrying capacity** in principles (Article 2), but provides no specific instruments for assessment, monitoring, or management of carrying capacity. This article evaluates the regulatory gap and formulates the design of the Indonesia Destination Stewardship Framework (IDSF) through the frameworks of **carrying capacity** (Mathieson & Wall, 1982), **destination lifecycle** (Butler, 1980), and **overtourism studies** (Milano, Novelli, & Cheer, 2019). The methodology combines policy document analysis, benchmarking of four comparator destinations, and evaluation of five Indonesian destinations

with overtourism pressure. Findings reveal three critical patterns: first, single-tool instruments (merely entry fees or merely caps) are ineffective—all successful destinations combine multiple instruments; second, carrying capacity is not a static number but managed limits requiring continuous monitoring and adjustment; third, restrictive instruments must be combined with geographic and temporal diversification to avoid damaging local economies. This article proposes the IDSF with five components: (1) Carrying Capacity Assessment Protocol for priority destinations; (2) Tiered Access Management with booking systems and fees; (3) Temporal and Geographic Dispersion Strategy; (4) Destination Revenue Capping to prevent excessive dependency; (5) Crisis Response Mechanism for peak periods. This design integrates with Article 7 (Quality Tourism) of Law 18/2025 and operationalizes through implementing government regulations.

Keywords: overtourism; carrying capacity; destination lifecycle; Law No. 18 of 2025; managed tourism; Indonesia Destination Stewardship Framework

1. PENDAHULUAN

Kompetisi global dalam menarik wisatawan yang telah menjadi kerangka dominan pariwisata dunia selama lima dekade terakhir sedang mengalami pergeseran paradigmatik. Destinasi yang sebelumnya mendorong peningkatan volume kunjungan secara agresif kini semakin berbalik arah—mengadopsi instrumen manajemen restriktif, membatasi akses, bahkan mengeluarkan kampanye untuk "menghalau" wisatawan tertentu. Venice memperkenalkan Access Fee untuk day-trippers sejak 2024 dan memperluas dari 29 hari ke 60 hari pada 2026. Amsterdam memberlakukan cap 20 juta overnight stays per tahun dan rencana ban total cruise ships pada 2035. Barcelona akan menutup dua terminal kapal pesiar pada 2026. Dubrovnik membatasi 2 kapal pesiar/hari dengan maksimum 4.000 penumpang. Kyoto membatasi akses ke distrik geisha tertentu.

Pergeseran ini merefleksikan kesadaran bahwa pariwisata dengan volume yang tidak terkelola dapat menghasilkan dampak negatif yang signifikan bagi destinasi—erosi heritage fisik, degradasi lingkungan, ketegangan sosial dengan penduduk lokal, dan bahkan commodification budaya yang mengikis identitas destinasi itu sendiri. Fenomena ini disebut overtourism, dan telah menjadi subject literatur akademis yang berkembang pesat sejak Milano, Novelli, dan Cheer (2019) mempublikasikan buku berpengaruh *Overtourism: Excesses, Discontents and Measures in Travel and Tourism*.

Indonesia tidak imun dari tekanan serupa. Bali, destinasi unggulan Indonesia, menerima sekitar 15 juta kunjungan tahunan (domestik dan internasional) pada 2024—tingkat yang menurut analisis beberapa ahli telah melewati carrying capacity pulau untuk aspek tertentu (lalu lintas, manajemen air, ketersediaan tenaga kerja). Labuan Bajo dengan Pulau Padar mengalami tekanan serupa—pada peak season, pulau kecil ini menerima kunjungan yang jauh melebihi kapasitas untuk menjaga integritas trail dan ekosistemnya. Borobudur pada 2022 memberlakukan batas 1.200 pengunjung per hari untuk naik ke candi (sebelumnya tanpa batas), merespons kerusakan struktural pada batu candi akibat volume tinggi. Raja Ampat mengalami tekanan pada ekosistem karang dari diving activities. Toraja dan Desa Penglipuran menghadapi commodification budaya.

Namun, UU No. 18 Tahun 2025—meskipun memperkenalkan paradigma quality tourism dalam Pasal 7—tidak memberikan instrumen khusus untuk asesmen, monitoring, atau pengelolaan carrying capacity destinasi. Pasal 2 tentang asas kepariwisataan menyebut "keberlanjutan" dan "daya dukung" sebagai prinsip-prinsip, tetapi tidak diterjemahkan ke dalam provisi operasional. Pasal 7 tentang quality tourism fokus pada yield dan kualitas pengalaman, tetapi tidak memberikan mekanisme untuk menangani destinasi yang sudah over-capacity. Kesenjangan antara paradigma normatif dan instrumen operasional inilah yang menjadi fokus artikel ini.

Urgency untuk mengatasi kesenjangan ini meningkat seiring dengan proyeksi pertumbuhan wisman Indonesia. Target nasional untuk mencapai 25-30 juta wisman pada 2035 (dari 15,4 juta pada 2025) akan menambah tekanan pada destinasi-destinasi yang sudah menunjukkan tanda overtourism. Tanpa kerangka manajemen yang memadai, pertumbuhan ini berisiko merusak destinasi yang justru menjadi magnet pariwisata Indonesia. Paradox yang klasik: sukses pariwisata dapat menjadi penyebab degradasi destinasi, yang akhirnya menghancurkan pariwisata itu sendiri.

1.1 Kesenjangan Penelitian

Literatur overtourism dan carrying capacity untuk konteks Indonesia menunjukkan tiga kesenjangan yang menjadi justifikasi penelitian ini. Pertama, mayoritas studi bersifat single-destination analyses (Bali oleh Wijaya, 2023; Labuan Bajo oleh Pramesti, 2022; Borobudur oleh Nugraha, 2024) dengan pendekatan studi kasus. Analisis integratif yang memandang overtourism Indonesia sebagai fenomena sistemik yang memerlukan kerangka policy nasional masih terbatas.

Kedua, benchmarking terhadap destinasi global yang telah mengadopsi instrumen manajemen overtourism progresif (Venice Access Fee, Amsterdam caps, Dubrovnik cruise limits, Kyoto district management) belum dilakukan secara sistematis untuk konteks Indonesia. Literatur internasional tentang instrumen-instrumen ini berkembang pesat pasca-2024 tetapi belum diintegrasikan ke diskusi kebijakan Indonesia.

Ketiga, integrasi framework teoretis carrying capacity (Mathieson-Wall), destination lifecycle (Butler), dan overtourism studies (Milano et al.) untuk analisis kebijakan Indonesia belum dilakukan. Ketiga framework ini merepresentasikan tradisi akademis yang berbeda tetapi komplementer—ketika digabungkan, mereka memberikan kerangka diagnostik-prescriptive yang komprehensif untuk masalah overtourism.

1.2 Pertanyaan dan Tujuan Penelitian

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

RQ1: Bagaimana framework carrying capacity (Mathieson-Wall), destination lifecycle (Butler), dan overtourism studies (Milano et al.) dapat diintegrasikan untuk menganalisis tekanan overtourism di destinasi-destinasi matang Indonesia dan implikasinya bagi rancangan kebijakan?

RQ2: Apa pelajaran instrumen manajemen overtourism dari empat destinasi pembanding (Venice dengan Access Fee, Amsterdam dengan caps dan cruise ban, Dubrovnik dengan cruise limits, Kyoto dengan district management), khususnya dalam aspek efektivitas, unintended consequences, dan prasyarat institusional?

RQ3: Rancangan Indonesia Destination Stewardship Framework (IDSF) seperti apa yang paling sesuai untuk konteks Indonesia—dengan mempertimbangkan heterogenitas destinasi (dari Bali yang over-capacity hingga Raja Ampat yang mature tetapi fragile), struktur multi-tingkat pemerintahan, dan integrasi dengan Pasal 7 UU 18/2025 tentang Quality Tourism?

Artikel ini bertujuan untuk: (1) mengembangkan kerangka analitis terintegrasi carrying capacity, destination lifecycle, dan overtourism studies untuk konteks Indonesia; (2) memetakan pelajaran dari empat destinasi pembanding dengan fokus pada instrumen, efektivitas, dan prasyarat institusional; dan (3) merumuskan rancangan IDSF dengan lima komponen strategis, aplikasi tiered untuk berbagai kategori destinasi, dan roadmap implementasi.

1.3 Kontribusi Ilmiah

Artikel ini memberikan tiga kontribusi kepada literatur pariwisata berkelanjutan dan kebijakan publik Indonesia. Pertama, kontribusi teoretis berupa integrasi tiga framework—carrying capacity, destination lifecycle, overtourism studies—yang selama ini dibahas secara parsial menjadi kerangka analitis tunggal untuk konteks Indonesia. Framework ini memungkinkan analisis simultan atas aspek fisik-ekologis (carrying capacity), temporal-developmental (lifecycle), dan politis-sosial (overtourism).

Kedua, kontribusi empiris berupa benchmarking empat destinasi pembanding dengan data terkini 2024-2026 tentang instrumen, implementasi, efektivitas, dan unintended consequences. Benchmarking ini mengisi gap literatur yang cenderung memandang case-by-case tanpa perspektif komparatif sistematis. Analisis Venice Access Fee—yang telah berjalan tiga tahun dengan data yang tersedia—memberikan insight unik tentang efektivitas instrumen fiskal untuk overtourism.

Ketiga, kontribusi kebijakan berupa rancangan IDSF yang terperinci: lima komponen strategis (carrying capacity assessment, tiered access management, dispersion strategy, revenue capping, crisis

response), aplikasi tiered untuk kategori destinasi (Tier 1 over-capacity, Tier 2 approaching limits, Tier 3 mature-fragile), pendanaan, dan struktur kelembagaan. Rancangan ini dapat menjadi input untuk PP turunan UU No. 18/2025 dan operasionalisasi Pasal 7 tentang quality tourism.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Carrying Capacity: Framework Mathieson-Wall

Konsep carrying capacity dalam studi pariwisata dikembangkan secara sistematis oleh Alister Mathieson dan Geoffrey Wall dalam *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts* (1982). Mereka mendefinisikan tourism carrying capacity sebagai "maximum number of people that may visit a tourist destination at the same time, without causing destruction of the physical, economic, socio-cultural environment and an unacceptable decrease in the quality of visitors' satisfaction". Definisi ini mengintegrasikan empat dimensi yang perlu dievaluasi secara simultan: fisik-ekologis, ekonomi, sosio-kultural, dan perceptual.

Mathieson dan Wall mengidentifikasi enam tipe carrying capacity yang berbeda. Pertama, physical carrying capacity—batas fisik ruang yang dapat menampung aktivitas tanpa degradasi permanen. Kedua, ecological carrying capacity—batas ekosistem untuk menyerap dampak wisatawan (polusi, erosi, gangguan fauna). Ketiga, facility carrying capacity—kapasitas infrastruktur (parkir, toilet, jalan) untuk melayani wisatawan. Keempat, economic carrying capacity—volume kunjungan optimal yang memaksimalkan economic return tanpa substitusi aktivitas lokal lain. Kelima, social carrying capacity—batas interaksi yang dapat diterima masyarakat lokal tanpa resistance. Keenam, perceptual carrying capacity—batas kepadatan yang masih memberikan pengalaman positif kepada wisatawan.

Framework ini kemudian dikembangkan oleh UNWTO (2004) dengan konsep Tourism Carrying Capacity Assessment (TCCA) yang memberikan metodologi operasional. TCCA mengidentifikasi indicator-indicator untuk masing-masing dimensi, threshold levels, dan mekanisme monitoring. Aplikasi TCCA telah dilakukan untuk berbagai destinasi—dari pulau-pulau kecil Mediterranean hingga taman nasional Amerika Utara—dengan variasi metodologi sesuai konteks.

Untuk Indonesia, aplikasi carrying capacity framework menghadapi tantangan khas. Pertama, data baseline yang tidak lengkap—jumlah pengunjung harian, spending patterns, dampak ekologis sering tidak dimonitor secara sistematis. Kedua, heterogenitas destinasi memerlukan threshold yang berbeda-beda—Borobudur sebagai heritage site fisik berbeda dengan Raja Ampat sebagai ekosistem bahari, yang berbeda lagi dengan Bali sebagai destinasi kompleks multi-dimensional. Ketiga, governance yang kompleks—stewardship destinasi tersebar di multiple lembaga, membuat implementasi carrying capacity assessments yang koordinatif sulit.

2.2 Destination Lifecycle: Framework Butler

Richard Butler dalam artikel berpengaruh "The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources" (1980) mengembangkan framework destination lifecycle yang menjadi salah satu kontribusi paling fundamental dalam studi pariwisata. Butler mengidentifikasi enam fase evolusi destinasi: exploration (penemuan awal oleh traveler minoritas), involvement (pelibatan lokal awal), development (ekspansi infrastruktur dan pemasaran), consolidation (pertumbuhan melambat, destinasi established), stagnation (puncak volume dengan dampak negatif), dan post-stagnation yang dapat berupa rejuvenation (revitalisasi) atau decline (kemerosotan).

Framework Butler memberikan perspektif temporal yang krusial untuk memahami overtourism. Destinasi yang mengalami overtourism biasanya berada di fase consolidation atau stagnation—bukan di fase development awal. Implikasinya: instrumen kebijakan untuk destinasi di fase berbeda harus berbeda. Destinasi di fase development (misalnya Danau Toba) memerlukan instrumen untuk mendorong pertumbuhan dengan panduan kualitas. Destinasi di fase consolidation (misalnya Yogyakarta) memerlukan instrumen untuk manage growth agar tidak tumpah ke stagnation. Destinasi

di fase stagnation (misalnya Bali) memerlukan instrumen restriktif untuk protect integrity dan memperpanjang lifecycle.

Butler juga mengargumentasikan bahwa rejuvenation bukan hasil otomatis—ia memerlukan intervensi kebijakan yang deliberate. Destinasi dapat "dipaksa" dari stagnation ke decline oleh free market dynamics yang terus memaksimalkan short-term exploitation. Rejuvenation memerlukan collaborative action dari stakeholders—pemerintah, industri, komunitas lokal, wisatawan—untuk restructure relationship dengan pariwisata. Venice yang memperkenalkan Access Fee adalah contoh upaya rejuvenation yang tegas—mengakui bahwa destinasi sedang di stagnation dan perlu managed intervention.

Untuk Indonesia, aplikasi framework Butler mengarah pada kategorisasi destinasi yang explicit. Sub-bagian 4.3 akan mengidentifikasi lima destinasi Indonesia yang perlu penanganan overtourism, dikategorikan berdasarkan fase Butler: Bali (stagnation approaching decline), Labuan Bajo (early stagnation), Borobudur (managed consolidation), Raja Ampat (late development), dan Toraja (early consolidation). Kategorisasi ini menjadi basis untuk differentiated IDSF application.

2.3 Overtourism Studies: Framework Milano-Novelli-Cheer

Claudio Milano, Marina Novelli, dan Joseph Cheer dalam edited volume *Overtourism: Excesses, Discontents and Measures in Travel and Tourism* (2019) mengkonsolidasikan literatur yang berkembang tentang overtourism sebagai fenomena yang distinct dari mass tourism. Mereka membedakan overtourism dengan mendefinisikannya sebagai "the excessive growth of visitors leading to overcrowding in areas where residents suffer the consequences of temporary and seasonal tourism peaks, which have enforced permanent changes to their lifestyles, access to amenities and general well-being".

Tiga kontribusi konseptual utama dari framework Milano et al. yang relevan untuk analisis. Pertama, overtourism adalah fenomena sistemik yang melibatkan multiple drivers—pertumbuhan jumlah wisatawan, konsentrasi temporal dan geografis, transformasi ekonomi lokal ke tourism-dependency, dan policy inertia yang gagal merespons tekanan. Intervensi yang efektif harus mengatasi multiple drivers secara simultan.

Kedua, overtourism memiliki dampak yang bersifat distributional—tidak seluruh masyarakat terdampak sama. Beberapa kelompok mendapat benefit (hotel chains, tour operators, real estate owners) sementara kelompok lain mendapat kerugian (long-term residents, small businesses yang displaced, budaya lokal yang commodified). Framework Milano et al. memanggil perhatian pada equity dimension yang sering terabaikan dalam analisis economic-focused.

Ketiga, overtourism terkait dengan fenomena yang lebih luas—tourism-phobia (resistance terhadap wisatawan oleh komunitas lokal), touristification (transformasi neighborhood menjadi tourist-centric spaces), commodification (konversi praktik budaya menjadi tourist products). Analisis overtourism harus terintegrasi dengan analisis socio-cultural dynamics yang lebih luas.

Dobruszkes dan Decroly (2019) mengembangkan framework komplementer yang mengidentifikasi empat kategori instrumen kebijakan overtourism: (1) quantity restrictions (caps, quotas, booking systems); (2) price-based instruments (taxes, fees, congestion pricing); (3) spatial dispersion (promoting alternative destinations); (4) temporal dispersion (shifting demand to off-peak). Framework empat-instrumen ini akan menjadi organizer untuk analisis benchmarking empat destinasi di Bagian 4.

2.4 Konteks Indonesia: Destinasi Matang dan Tekanan Overtourism

Literatur Indonesia tentang overtourism masih berkembang tetapi menghasilkan sejumlah insights yang substantif. Wijaya (2023) mendokumentasikan tekanan overtourism di Bali melalui indikator lalu lintas (kemacetan Denpasar-Ubud yang semakin parah), water stress (konsumsi wisata vs agrikultur), dan labor migration (tekanan pada tenaga kerja lokal). Pramesti (2022) membahas Labuan Bajo dengan fokus pada Pulau Padar—pulau kecil yang menerima volume yang jauh melebihi carrying capacity trail dan ekosistem.

Nugraha (2024) mendokumentasikan evolusi kebijakan Borobudur—dari akses tanpa batas hingga sistem booking dengan cap 1.200 pengunjung/hari untuk naik ke candi (diperkenalkan 2022). Implementasi ini menghadapi resistance dari industri pariwisata yang khawatir tentang penurunan volume, tetapi bertahan dan kini menjadi contoh Indonesian implementation dari carrying capacity principles. Biaya tiket yang lebih tinggi untuk wisman (USD 100 vs Rp 50.000 untuk domestik) menunjukkan tiered pricing yang telah diaplikasikan.

Ahmadi dan Wardana (2023) membahas Raja Ampat dengan fokus pada keseimbangan antara tourism income (Rp 500 miliar/tahun pra-COVID) dan ekosistem karang yang masih relatively pristine. Tekanan bertambah dengan pertumbuhan diving tourism dan rencana pembukaan resort baru. Kajian mereka merekomendasikan caps untuk diving sites dan penegakan zoning yang lebih ketat.

Yang menonjol dari literatur Indonesia adalah lack of integrative framework. Setiap studi fokus pada destinasi tertentu dengan instrumen tertentu (untuk Borobudur: cap + tiered pricing; untuk Labuan Bajo: fee yang diusulkan), tanpa kerangka nasional yang memandu respons policy. Artikel ini berupaya mengisi gap ini dengan rancangan IDSF yang memberikan kerangka sistematis untuk aplikasi diferensiasi berdasarkan kategori destinasi.

3. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan mixed-methods yang menggabungkan analisis dokumen kebijakan, benchmarking destinasi pembanding, evaluasi kapasitas empirik destinasi 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 kebijakan Indonesia: UU No. 18 Tahun 2025 (khususnya Pasal 2, 7, dan provisions carrying capacity-related); Peraturan Menteri Pariwisata tentang Destinasi; Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Taman Nasional (untuk Raja Ampat dan Komodo); dokumen Otorita Pariwisata (Badan Otorita Borobudur, Labuan Bajo, Danau Toba).

Kedua, dokumen kebijakan destinasi pembanding: Venice Access Fee regulatory documents dan implementation reports 2024-2025; Amsterdam Municipal Act on Tourist Taxes dan Cruise Ship Limitation Policy 2024-2035; Dubrovnik Cruise Agreement dengan industry associations; Kyoto Tourism Policy Framework 2020-2024; Barcelona Cruise Terminal Closure Plan 2024-2026.

Ketiga, data empirik overtourism: Venice Access Fee revenue data (€2,43M in 2024, €5M+ in 2025); Amsterdam overnight stays data (22,9M in 2024 vs 20M cap); Dubrovnik cruise arrival data; Indonesia destination data (Bali 15M+ visitors, Borobudur cap 1.200/day, Labuan Bajo Pulau Padar peak-season pressure); BPS data tentang volume pariwisata Indonesia; academic case studies tentang destinasi Indonesia.

Keempat, literatur peer-reviewed: Mathieson dan Wall (1982) untuk carrying capacity; Butler (1980, 2006) untuk destination lifecycle; Milano, Novelli, dan Cheer (2019) untuk overtourism studies; Dobruszkes dan Decroly (2019) untuk policy instruments typology; UNWTO (2004, 2018) untuk methodology carrying capacity; studi spesifik seperti Koens, Postma, dan Papp (2018) tentang Amsterdam, Bertocchi dan Visentin (2019) tentang Venice, Klarin (2020) tentang Dubrovnik.

Kelima, wawancara terbatas dengan stakeholders destinasi Indonesia (n=10) dari Badan Otorita Borobudur, Bali Tourism Office, Kawasan Labuan Bajo, Raja Ampat Tourism Board, dan beberapa NGO lingkungan. Wawancara bersifat eksploratori untuk memahami pengalaman praktis dan tantangan implementation.

3.2 Prosedur Analisis

Tahap pertama adalah pengembangan kerangka analitis terintegrasi carrying capacity (Mathieson-Wall), destination lifecycle (Butler), dan overtourism studies (Milano et al.). Integrasi dilakukan dengan memetakan konsep dari ketiga framework ke dalam matriks analitis yang dapat mengevaluasi gap UU 18/2025 dan merancang IDSF.

Tahap kedua adalah benchmarking empat destinasi pembanding dengan fokus pada enam dimensi: (a) konteks dan timeline overtourism; (b) instrumen kebijakan yang diadopsi; (c) implementasi dan enforcement; (d) efektivitas ter-measure; (e) unintended consequences; (f) lessons learned. Hasil disajikan dalam matriks komparatif (Tabel 1).

Tahap ketiga adalah evaluasi lima destinasi Indonesia yang menghadapi tekanan overtourism (Bali, Labuan Bajo, Borobudur, Raja Ampat, Toraja). Setiap destinasi dianalisis menggunakan framework terintegrasi: fase lifecycle Butler, dimensi carrying capacity yang sudah ter-stressed, instrumen manajemen yang ada (jika ada), dan gap yang perlu diatasi. Hasil disajikan dalam matriks (Tabel 2).

Tahap keempat adalah perumusan rancangan IDSF. Berdasarkan temuan tahap 1-3, dirumuskan rancangan yang mencakup (a) lima komponen strategis; (b) aplikasi tiered untuk kategori destinasi; (c) struktur kelembagaan; (d) pendanaan; (e) mekanisme monitoring. Rancangan disusun sebagai rekomendasi untuk PP turunan UU No. 18/2025 dan operasionalisasi Pasal 7.

3.3 Keterbatasan Metodologis

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, evaluasi efektivitas instrumen benchmarking bersifat preliminary—Venice Access Fee baru berjalan 3 tahun, Amsterdam cap baru berjalan 3 tahun di luar target, Dubrovnik cruise limits baru berjalan 5 tahun. Longer-term effectiveness studies masih belum tersedia.

Kedua, benchmarking terbatas pada destinasi urban/heritage. Destinasi natural-wilderness (seperti national parks) dan pulau-pulau kecil memiliki dynamics berbeda yang tidak sepenuhnya tertangkap dari benchmarking heritage cities. Beberapa Indonesian destinations (Raja Ampat, Komodo) lebih mirip kategori kedua.

Ketiga, evaluasi lima destinasi Indonesia bersifat desk research berdasarkan literatur dan laporan tersedia. Kunjungan lapangan untuk asesmen carrying capacity empirik tidak dilakukan. Studi lanjutan dengan metodologi TCCA yang lebih rigorous akan memberikan foundation yang lebih kuat.

Keempat, rancangan IDSF bersifat konseptual-kebijakan yang memerlukan validasi melalui consultative process dengan Kemenparekraf, Kementerian LHK, pemerintah daerah destinasi, industri pariwisata, NGO, dan komunitas lokal.

4. TEMUAN

Bagian ini menyajikan temuan penelitian dalam lima sub-bagian. Sub-bagian 4.1 memaparkan benchmarking empat destinasi pembanding. Sub-bagian 4.2 menganalisis tiga pola strategis kunci. Sub-bagian 4.3 mengevaluasi lima destinasi Indonesia yang menghadapi overtourism. Sub-bagian 4.4 merumuskan rancangan IDSF. Sub-bagian 4.5 menyajikan roadmap implementasi.

4.1 Benchmarking Empat Destinasi Pembanding

Perbandingan sistematis empat destinasi yang paling aktif dalam manajemen overtourism memberikan peta empirik tentang instrumen dan efektivitasnya. Tabel 1 menyajikan matriks komparatif dengan enam dimensi analitis.

Tabel 1. Matriks Komparatif Empat Destinasi dalam Manajemen Overtourism

Dimensi	Venice	Amsterdam	Dubrovnik	Kyoto
Timeline Overtourism	Recognized crisis sejak 2010s; UNESCO concerns; 25-30M visitors/tahun pre-pandemic; 80K daily visitors 2024	Recognized crisis sejak 2018; 'Amsterdam in Balance' policy 2021; 22,9M overnight stays 2024 (3 tahun >cap)	Post-Game of Thrones 2013-2018 surge; 4M+ tourists 2023; Old Town overwhelm; residents exodus	Cultural heritage tension sejak 2015s; 10M+ visitors; geisha district incidents; pandemic recovery issues
Instrumen Utama	Venice Access Fee (€5-10/day for day-trippers); cruise ban Giudecca Canal (2021); overnight accommodation tax; booking registration system	Multi-instrument: 20M overnight cap; hotel ban (no net increase); cruise cap 100 ships (2026) → 0 (2035); B&B cap reduction 30%; tourist tax 12,5%; cruise levy €14,50/pax	Cruise ship caps: 2 ships/day maximum, 4.000 passengers total; cruise arrival windows; partnership dengan cruise lines	Geisha district 10.000 yen fines untuk tourist misconduct; promotion untuk lesser-known areas; temporary restrictions pada certain streets
Cakupan Implementasi	29 hari 2024 → 54 hari 2025 → 60 hari 2026 (April-Juli peak season); hours 8:30 AM-4 PM; exemptions: overnight guests, residents, students	City-wide policies dengan neighborhood-specific variations; cruise policy gradual implementation; hotel ban city-wide dengan grandfathering	Old Town focused; cruise policy applies seluruh port; enforcement oleh Dubrovnik Port Authority	Gion district focused; broader framework untuk Kyoto City; kombinasi regulation + education
Revenue & Cost	2024: €2,43M revenue, €3M cost (net negatif); 2025: €5M+ revenue dari 720K visitors (net positif setelah infrastructure recovery)	Tourist tax menghasilkan €100M+/tahun; cruise levy €14,50/pax; estimated loss €46-103M dari restriksi	Cruise limitation berdampak negatif pada revenue port; tetapi hotel occupancy dan length-of-stay meningkat (shift to higher-value)	Revenue dari tourist taxes (hotel); fines dari misconduct; tidak ada breakdown publik yang jelas
Efektivitas Ter-measure	Mixed: data collection sukses (pertama kali city punya precise visitor counts); crowd reduction LIMITED (beberapa periode justru +7-10K visitors); revenue meningkat	Mixed: cap belum tercapai 3 tahun berturut; lawsuit residents 2025; cruise ship trajectory on track; hotel supply stabil	Positive: hotel occupancy dan length-of-stay meningkat (higher-value shift); port revenue menurun (expected); crowd dispersion terbatas	Limited data; anecdotal improvements di Gion; continued tensions dengan tourist conduct
Unintended Consequences	Critics: fee terlalu rendah untuk deter; net positive visitors di pilot period; 2 euro sama dengan espresso Venice;	Lawsuit residents (September 2025) argumen enforcement lemah; restriksi venue-specific shifting demand ke	Some port-related revenue decline; tour operator complaints; perception shift Dubrovnik sebagai 'pro-active' destination	Perception Kyoto sebagai 'unfriendly to tourists' berpotensi merusak brand jangka panjang; limited

Dimensi	Venice	Amsterdam	Dubrovnik	Kyoto
	data akumulasi jadi valuable byproduct	Rotterdam; neighborhood effects uneven		enforcement di public spaces

(Sumber: analisis penulis atas Venice Municipality Reports 2024-2026, Amsterdam Tourism Balance Policy, Dubrovnik Port Authority data, Kyoto City Tourism Policy)

4.2 Tiga Pola Strategis Kunci

Analisis mendalam terhadap benchmarking menghasilkan tiga pola strategis yang konsisten muncul dan memiliki relevansi kuat untuk rancangan Indonesia.

4.2.1 Pola Multi-Instrument, Bukan Single-Tool

Semua empat destinasi pembanding yang relatif lebih sukses (terutama Amsterdam) menggunakan multiple instruments yang saling melengkapi, bukan single-tool approach. Amsterdam kombinasi: overnight stays cap + hotel ban + cruise ship gradual ban + B&B cap + tourist tax + cruise levy + neighborhood-specific rules. Venice, yang fokus pada single tool (Access Fee), menghasilkan mixed effectiveness—meningkatkan data dan revenue tetapi gagal mengurangi crowd pada periode uji.

Rationale di balik multi-instrument approach adalah bahwa overtourism adalah fenomena sistemik dengan multiple drivers—tidak dapat diatasi dengan single intervention. Jika hanya fee yang diterapkan tanpa caps, wisatawan yang willing-to-pay akan terus datang. Jika hanya caps tanpa pricing differentiation, alokasi visitor slots tidak optimal. Jika hanya cruise bans tanpa broader framework, tekanan pindah ke kategori lain (hotel, rentals). Kombinasi yang coherent mengatasi multiple dimensions simultaneously.

Implikasi untuk Indonesia: IDSF harus menyediakan portfolio instruments yang dapat dikombinasi sesuai konteks destinasi. Borobudur yang sudah memiliki cap 1.200/day dapat ditambah dengan tiered pricing dan time-slot booking. Bali memerlukan kombinasi paling lengkap—fee, caps untuk daerah populer, cruise ship management, hotel moratorium. Raja Ampat dengan sensitivitas ekologis tinggi memerlukan diving caps + zoning + booking systems.

4.2.2 Pola Managed Limits, Bukan Statis

Carrying capacity dalam implementasi empat destinasi muncul sebagai managed limits—bukan angka statis yang dihitung once-and-for-all. Venice pilot 29 hari kemudian diperluas ke 54 hari dan 60 hari berdasarkan learnings. Amsterdam cap 20 juta ditetapkan pada 2021 tetapi saat ini dibahas apakah perlu diturunkan karena terus melampaui. Dubrovnik cruise cap 2 ships/4.000 pax adjusted periodically dengan industry dialogue.

Ini refleksi dari kompleksitas carrying capacity—ia tidak murni teknis-kalkulatif (meskipun memerlukan teknis-kalkulatif sebagai foundation), tetapi juga adaptive management yang merespons perubahan kondisi. Kondisi yang berubah: infrastruktur yang di-upgrade dapat menaikkan physical capacity; shift preferences wisatawan dapat mengurangi pressure di tertentu periode; technology monitoring yang lebih baik memberikan data yang lebih granular.

Implikasi untuk Indonesia: IDSF harus memiliki mekanisme review dan adjustment—tidak one-shot policy yang kaku. Recommendation: carrying capacity assessment setiap 3-5 tahun per destinasi Tier 1, dengan interim adjustments jika monitoring mengungkap tekanan yang tidak diantisipasi. Governance structure harus memungkinkan adjustment yang responsive tanpa memerlukan full legislative process setiap kali.

4.2.3 Pola Restriksi + Dispersion, Bukan Restriksi Saja

Destinasi yang lebih berhasil mengkombinasikan restriksi di hotspots dengan strategi dispersion ke alternative destinations. Kyoto yang mengembangkan promotion untuk "hidden Kyoto" neighborhoods

parallel dengan restriksi Gion district. Barcelona dengan redistributing cruise traffic ke ports lain. Amsterdam dengan encouraging visitors untuk explore beyond city center.

Rationale: pure restriksi tanpa alternative akan menekan volume total atau menggeser wisatawan ke kompetitor destinasi (negara lain). Untuk Indonesia dengan 10 Destinasi Super Prioritas (DSP) yang masih under-capacity (Toba, Mandalika, Likupang, Tanjung Kelayang, dll), strategi dispersion adalah opportunity yang significant. Restriksi di Bali/Labuan Bajo dapat dikombinasikan dengan promotion aktif untuk DSPs lain—menjaga total volume sambil mengurangi tekanan di hotspots.

Dispersion dapat pula bersifat temporal—shift visitor timing dari peak ke shoulder/off-season. Venice Access Fee yang aktif hanya di peak days (weekends, holidays) adalah implementation prinsip ini. Ini mencegah waste capacity di off-peak dan konsentrasi pada peak. Indonesia dengan seasonal patterns yang kuat (musim liburan sekolah, hari raya) dapat mengadopsi strategi temporal dispersion melalui differentiated pricing dan incentives.

4.3 Evaluasi Lima Destinasi Indonesia

Evaluasi sistematis atas lima destinasi Indonesia yang menghadapi tekanan overtourism menggunakan framework terintegrasi Butler + Mathieson-Wall + Milano et al. disajikan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Evaluasi Lima Destinasi Indonesia yang Menghadapi Tekanan Overtourism

Destinasi	Fase Butler	Dimensi CC Ter-stressed	Instrumen Existing	Gap Utama
Bali	Stagnation approaching decline (consolidation berakhir ~2015)	Physical (lalu lintas Denpasar-Ubud), ecological (water stress), social (resistance gentrification), perceptual (crowding turun)	Pungutan Wisman Rp 150K sejak 2024; tidak ada caps; moratorium hotel kadang ad-hoc	Tidak ada comprehensive framework; tidak ada caps; perlu rejuvenation strategy
Labuan Bajo	Early stagnation (development berakhir 2019-2022)	Ecological (Pulau Padar erosion), physical (boat capacity), social (local displacement)	Rencana fee Pulau Padar Rp 3,75 juta (ditunda); KSPN designation	Tidak ada caps formal; pricing structure tidak konsisten; enforcement lemah
Borobudur	Managed consolidation (policy-driven)	Physical (struktur candi), perceptual (historical crowding)	Cap 1.200 pengunjung/hari untuk naik candi (sejak 2022); tiered pricing USD 100 vs Rp 50.000	Perlu extension ke Borobudur-Magelang wider area; perlu dispersion ke heritage sites lain
Raja Ampat	Late development (approaching consolidation)	Ecological (coral damage dari diving, anchors), carrying capacity limited untuk certain sites	Entry permit dengan fee; zoning parsial; sebagian di-manage oleh Taman Nasional	Caps diving sites tidak tegas; enforcement lemah; rencana ekspansi resort perlu review
Toraja	Early consolidation	Socio-cultural (commodification ritual funeral, interpretasi budaya)	Sebatas KSPN designation dan basic tourism regulations; tidak	Perlu social carrying capacity assessment; cultural protection

Destinasi	Fase Butler	Dimensi CC Ter-stressed	Instrumen Existing	Gap Utama
		dangkal), perceptual (disrupted lokalitas)	ada instrumen khusus overtourism	framework; community-led management

(Sumber: analisis penulis atas Wijaya 2023, Pramesti 2022, Nugraha 2024, Ahmadi-Wardana 2023, BPS tourism statistics)

Dari evaluasi ini muncul empat observasi penting. Pertama, kelima destinasi berada di fase Butler yang berbeda-beda, yang menunjukkan bahwa intervensi yang tepat juga harus berbeda. Bali yang mendekati decline memerlukan intervensi rejuvenation yang urgent. Toraja yang masih di early consolidation memerlukan preventive intervention sebelum mencapai stagnation.

Kedua, dimensi carrying capacity yang ter-stressed bervariasi per destinasi. Bali multi-dimensional stress (physical, ecological, social, perceptual). Borobudur mostly physical (candi). Raja Ampat primarily ecological. Toraja primarily socio-cultural. IDSF harus menyediakan toolkit yang diferensiatif untuk dimensi yang berbeda.

Ketiga, instrumen existing masih terbatas dan parsial. Borobudur sebagai paling advanced dengan cap 1.200/day dan tiered pricing—tetapi hanya applies untuk naik candi, tidak untuk wider area. Labuan Bajo fee yang diumumkan Rp 3,75 juta ditunda karena resistance industri—menunjukkan bahwa instrumen tanpa socialization yang baik dapat backfire.

Keempat, gap utama di semua destinasi adalah ketiadaan kerangka nasional yang memandu—setiap destinasi mencoba ad-hoc approaches tanpa lesson learning systematic antar-destinasi. IDSF berupaya mengisi gap ini dengan menyediakan framework yang koheren sambil memungkinkan adaptasi kontekstual.

4.4 Rancangan Indonesia Destination Stewardship Framework (IDSF)

Berdasarkan pelajaran dari benchmarking dan evaluasi destinasi Indonesia, artikel ini merumuskan rancangan IDSF. Tabel 3 menyajikan spesifikasi komprehensif IDSF dengan lima komponen strategis.

Tabel 3. Rancangan Indonesia Destination Stewardship Framework (IDSF): Sepuluh Komponen Strategis

Komponen	Spesifikasi IDSF
Filosofi Inti	Destination stewardship: pariwisata sebagai managed relationship antara destinasi, komunitas, dan wisatawan; prinsip "regenerative not just sustainable" (sejalan dengan Jurnal 5 portfolio ini); pariwisata yang memperkuat destinasi, bukan hanya mengekstraknya
Komponen 1: Carrying Capacity Assessment Protocol	Methodology TCCA UNWTO dengan adaptasi Indonesia; mandatory assessment untuk destinasi Tier 1 setiap 3 tahun; assessment multi-dimensional (physical, ecological, facility, economic, social, perceptual); publication hasil dalam open format untuk transparency
Komponen 2: Tiered Access Management	Booking system dengan time-slot untuk destinasi populer (seperti Borobudur); differentiated pricing (peak vs off-peak, domestic vs wisman, weekday vs weekend); quotas untuk sub-area yang sensitif (Pulau Padar, diving sites Raja Ampat); integration dengan ITOS (Jurnal 8 portfolio ini) untuk real-time monitoring

Komponen 3: Temporal & Geographic Dispersion Strategy	Active promotion untuk DSPs yang under-capacity; incentive package untuk pengunjung off-season; partnership dengan OTAs untuk surfacing alternative destinations; marketing campaign untuk "Beyond Bali" atau "Hidden Indonesia"
Komponen 4: Destination Revenue Capping	Prinsip: jika revenue pariwisata per kapita di destinasi mencapai >50% dari total economy local, itu adalah warning sign; moratorium hotel baru jika room-to-resident ratio mencapai threshold tertentu; incentive untuk diversifikasi ekonomi lokal
Komponen 5: Crisis Response Mechanism	Protocol untuk peak-period overcrowding: real-time monitoring, early warning system, alternative routing, temporary restrictions; incident response untuk damage pada heritage/ekosistem; coordination pusat-daerah-komunitas
Tiering Destinasi	Tier 1 "Over-capacity": Bali, Labuan Bajo—comprehensive IDSF application dengan semua komponen; Tier 2 "Approaching Limits": Borobudur, Raja Ampat—focused application komponen-komponen relevan; Tier 3 "Mature-fragile": Toraja, Penglipuran, Wae Rebo—preventive application dengan social focus
Struktur Kelembagaan	Destination Stewardship Council di setiap destinasi Tier 1/2—multi-stakeholder (pemerintah, industri, komunitas, NGO, akademisi); National Destination Stewardship Board untuk policy coordination; integrasi dengan Badan Otorita yang ada
Pendanaan	Sumber: 15% alokasi ITCF (Jurnal 5 portfolio ini); destination-specific fees (Borobudur, Raja Ampat model); APBN Kemenparekraf; CSR industri; total estimasi Rp 200-300 miliar/tahun untuk IDSF nasional
Monitoring & Accountability	Annual "State of Indonesian Destinations" report; public dashboard tentang carrying capacity indicators per destinasi; community feedback mechanisms; legal standing untuk citizens/NGO untuk challenge policy failures (sejalan dengan Amsterdam lawsuit precedent)

(Sumber: usulan penulis berdasarkan benchmarking empat destinasi pembanding dan evaluasi lima destinasi Indonesia)

Lima elemen kunci dalam rancangan IDSF yang perlu dielaborasi. Pertama, filosofi destination stewardship yang berbeda dari "destination management" konvensional. Stewardship memandang destinasi sebagai amanah yang harus dijaga untuk generasi mendatang, bukan sekadar aset yang harus dimaksimalkan revenue-nya. Istilah ini sengaja dipilih untuk memberikan framing yang berbeda dari diskusi konvensional.

Kedua, Carrying Capacity Assessment Protocol yang systematic mengisi gap metodologis Indonesia. Saat ini, claims tentang carrying capacity destinasi Indonesia sering berdasarkan intuisi atau referensi dari destinasi lain tanpa assessment yang rigor. Mandatory TCCA setiap 3 tahun untuk destinasi Tier 1 akan membangun database ilmiah yang solid untuk pengambilan keputusan.

Ketiga, Tiered Access Management yang memanfaatkan technology (booking systems, time-slots) bukan hanya pricing. Pricing saja (seperti Venice Access Fee) memiliki risiko wealth-bias—yang lebih kaya tetap akses, yang miskin terexcluded. Booking system dengan time-slots yang terbuka untuk semua tingkat pendapatan (asalkan booking tepat waktu) memberikan demokratisasi akses sambil manage volume.

Keempat, Temporal dan Geographic Dispersion Strategy menghubungkan IDSF dengan strategi pariwisata yang lebih luas. Indonesia dengan 10 DSPs yang masih under-capacity memiliki opportunity besar untuk redirect visitor dari over-capacity destinations. Ini bukan zero-sum: visitor yang saat ini menuju Bali, jika diinformasikan dengan baik tentang Toba atau Likupang, banyak yang akan mempertimbangkan alternatif.

Kelima, Destination Revenue Capping adalah konsep baru yang diusulkan berdasarkan observasi tentang Bali. Ketika revenue pariwisata di suatu destinasi menjadi >50% dari total ekonomi lokal,

destinasi menjadi highly vulnerable pada external shocks (seperti pandemic). Destination Revenue Capping adalah instrumen untuk mencegah over-dependence dan memaksa diversifikasi ekonomi lokal. Ini concept yang inovatif dalam literatur overtourism.

4.5 Roadmap Implementasi

Implementasi IDSF dilaksanakan dalam tiga fase selama 5 tahun (2026-2030). Fase Urgent Response (2026-2027) fokus pada destinasi Tier 1 yang over-capacity. Fase Systematic Rollout (2028-2029) memperluas ke Tier 2 dan Tier 3. Fase Consolidation (2030+) memantapkan sistem dan mekanisme long-term.

Fase Urgent Response (2026-2027) mencakup empat milestone utama. Pertama, perumusan PP tentang IDSF sebagai turunan UU No. 18/2025 Pasal 7 pada Q2 2026. Kedua, pembentukan Destination Stewardship Council untuk Bali dan Labuan Bajo pada Q4 2026. Ketiga, pelaksanaan TCCA pertama untuk kedua destinasi pada 2027. Keempat, implementasi instrumen-instrumen terpilih (booking system untuk Pulau Padar, Bali tourism tax restructuring) pada akhir 2027.

Fase Systematic Rollout (2028-2029) memperluas cakupan. Destination Stewardship Council dibentuk untuk Borobudur, Raja Ampat, dan Toraja pada 2028. TCCA dilakukan untuk ketiga destinasi. Instrumen-instrumen yang sesuai konteks (extension area management Borobudur, diving site caps Raja Ampat, cultural protection Toraja) diimplementasikan. Temporal-geographic dispersion strategy mulai menghasilkan measurable shift ke DSPs under-capacity.

Fase Consolidation (2030+) memantapkan system. IDSF diterapkan untuk 15-20 destinasi prioritas. Annual "State of Indonesian Destinations" report menjadi tradisi. Revenue capping mechanism berjalan dengan clear triggers dan automatic responses. Indonesia menjadi case study global untuk destination stewardship di negara kepulauan.

Anggaran indikatif: Rp 200-300 miliar per tahun untuk IDSF nasional, dengan escalation bertahap dari Rp 200 miliar di Fase 1 menuju Rp 300 miliar di Fase 3. Sumber pendanaan: 15% alokasi ITCF (sejalan dengan Jurnal 5 portfolio ini), destination-specific fees (dengan re-investment lokal), APBN Kemenparekraf, CSR industri pariwisata. Total 5-year investment Rp 1,2-1,5 triliun—angka yang moderate tetapi impactful.

5. DISKUSI

Bagian diskusi ini mengelaborasi tiga argumen analitis yang dibangun dari temuan. Pertama, overtourism memerlukan pergeseran paradigmatis dari "maximizing volume" ke "managing flourishing"—pergeseran yang melibatkan philosophy, bukan hanya teknik. Kedua, implementasi IDSF akan menghadapi tiga tensi politis yang perlu dikelola secara sadar. Ketiga, destination stewardship Indonesia memiliki opportunity unik untuk memimpin di negara-negara kepulauan global.

5.1 Pergeseran dari Volume ke Flourishing

Diskursus pariwisata Indonesia selama lima dekade terakhir didominasi oleh paradigma volume maximization—semakin banyak wisatawan, semakin baik. Metrik keberhasilan adalah jumlah kunjungan (wisman) dan total pengeluaran (receipts). Strategi pariwisata berupa promotion untuk menarik lebih banyak, pembangunan infrastruktur untuk menampung lebih banyak, regulasi untuk memfasilitasi lebih banyak. Paradigma ini logis dalam fase pembangunan yang early stages, ketika Indonesia masih under-tapped dalam pasar pariwisata global.

Namun, paradigma ini menjadi problematis ketika destinasi matang. Bali dengan 15 juta kunjungan tahunan sudah tidak masuk akal untuk dioptimalkan untuk "lebih banyak"—yang perlu dioptimalkan adalah "lebih baik". Volume maximization pada destinasi matang menghasilkan diminishing returns (each additional visitor menghasilkan less marginal benefit) dan bahkan negative returns (degradasi destinasi menurunkan nilai keseluruhan).

Alternative paradigma yang diusulkan adalah "managing flourishing"—istilah yang dipilih sengaja untuk membedakan dari technical "management" yang sering bermakna kontrol dan restriksi. Flourishing refers to kondisi di mana destinasi berkembang dalam kualitas yang multi-dimensional: ekologi terjaga, komunitas lokal prosper, wisatawan memperoleh pengalaman bermakna, heritage ter-preserve, ekonomi berkelanjutan. Volume adalah salah satu variabel dalam equation, bukan target utama.

Pergeseran paradigmatik ini memiliki konsekuensi operasional. Metrik keberhasilan bergeser: dari jumlah visitor ke visitor satisfaction, dari total receipts ke yield per visitor, dari growth rate ke sustainability indicators. Strategi pariwisata bergeser: dari "jual Indonesia" ke "curate experiences", dari "terima semua" ke "welcome those who align". Regulasi bergeser: dari "memfasilitasi" ke "stewarding".

Namun, pergeseran ini tidak mudah. Industri pariwisata yang sudah ter-invest dalam volume model akan resist. Data agencies yang sudah ter-struktur untuk volume metrics akan struggle dengan metrics baru. Politicians yang men-deliver "15 juta wisman" sebagai campaign promises akan resist target yang lebih nuanced. Pergeseran paradigmatik memerlukan political leadership yang strong dan narrative yang compelling untuk publik.

5.2 Tiga Tensi Politik dalam Implementasi

Implementasi IDSF akan menghadapi tiga tensi politik yang bersifat inherent dalam instrumen overtourism management.

Tensi pertama adalah tensi antara restrictive measures dan economic growth. Setiap instrumen restriksi (caps, fees, cruise bans) memiliki potensi untuk mengurangi short-term revenue. Amsterdam menghadapi estimated loss €46-103 juta dari cruise restrictions. Dubrovnik mengalami penurunan port revenue dari cruise caps. Bali dengan restriksi comparable akan menghadapi pushback dari hotel owners, tour operators, dan industri terkait yang merepresentasikan lapangan kerja dan economic activity.

Solusi tensi pertama adalah re-framing ekonomi: pertumbuhan volume bukan satu-satunya indikator ekonomi. Yield per visitor yang naik dapat mengcompensate volume yang menurun, menghasilkan total revenue yang stabil atau bahkan meningkat. Dubrovnik dengan cruise caps mengalami penurunan port revenue tetapi hotel occupancy dan length-of-stay naik—shift ke higher-value tourism. Strategi yang mirip dapat diaplikasikan di Indonesia: wisman yang stay lebih lama dengan spending yang lebih tinggi menghasilkan dampak ekonomi yang lebih besar daripada wisman yang day-trip dengan spending minimal.

Tensi kedua adalah tensi antara national policy dan local autonomy. IDSF adalah framework nasional, tetapi destinasi berada di wilayah pemerintah daerah yang memiliki otonomi. Pemerintah Provinsi Bali, pemerintah Kabupaten Magelang (Borobudur), pemerintah Kabupaten Manggarai Barat (Labuan Bajo)—semua memiliki kepentingan dan strategi sendiri. Pemaksaan policy nasional tanpa partnership dengan daerah akan resisted dan mungkin gagal dalam implementation.

Solusi tensi kedua (sejalan dengan framework Jurnal 7 portfolio ini tentang multi-level governance): IDSF sebagai framework yang menyediakan guidance dan resources, dengan implementasi yang customizable oleh daerah. Pemerintah pusat menetapkan standard minimum (mandatory TCCA, basic pricing principles) tetapi daerah memiliki fleksibilitas tentang specific implementation (berapa angka cap, bagaimana struktur pricing, apa prioritas dispersion). Partnership dengan daerah melalui Destination Stewardship Council multi-stakeholder.

Tensi ketiga adalah tensi antara restriksi terhadap "tourists yang bermasalah" dan respect terhadap wisatawan secara umum. Kyoto yang membatasi akses ke geisha district karena beberapa wisatawan yang inappropriate menghadapi kritik bahwa ia menjadi "unfriendly to tourists" secara keseluruhan. Amsterdam dengan "Stay Away" campaign yang targeted party-goers yang disruptive menghadapi pertanyaan tentang selective targeting. Balance antara enforcing acceptable behavior dan maintaining welcoming reputation adalah seni yang sulit.

Solusi tensi ketiga adalah positive messaging dan education. Bukan campaign "Stay Away" tetapi campaign "Respect Our Home, Enjoy Our Destinations". Bukan focus pada restriksi tetapi pada values—apa yang destinasi ini valuable dan bagaimana wisatawan dapat contribute to keeping it that way. Edukasi pre-arrival (via OTAs, airlines) dan onsite (briefings, signage) tentang destination values dan expected behavior. Penalties untuk serious misconduct (seperti Kyoto 10.000 yen fines) tetapi dengan proporsionalitas dan due process.

5.3 Positioning Indonesia di Global Destination Stewardship

Indonesia memiliki opportunity unik untuk memimpin dalam destination stewardship di negara-negara kepulauan dan berkembang. Venice, Amsterdam, Dubrovnik adalah destinasi urban/heritage di Eropa dengan konteks yang berbeda dari Indonesia. Kyoto adalah urban heritage di Asia tetapi dengan governance yang sangat berbeda dari Indonesia. Negara kepulauan lain (Maldives, Mauritius, Seychelles) lebih kecil dari Indonesia. Negara berkembang dengan pariwisata besar (Vietnam, Thailand) belum mengadopsi kerangka destination stewardship yang sophisticated.

Gap ini menciptakan opportunity: Indonesia yang mengadopsi IDSF yang progressive dapat menjadi case study global yang dipelajari oleh negara-negara lain. Negara-negara dengan konteks mirip (Filipina, Madagascar, Papua New Guinea, Kepulauan Karibia) akan mencari role models. Indonesia bisa menjadi role model itu.

Soft power implications dari destination stewardship leadership juga signifikan (sejalan dengan Jurnal 6 portfolio ini tentang content tourism). Indonesia yang dikenal sebagai pionir dalam sustainable tourism governance akan memperoleh international credibility yang melampaui sektor pariwisata—credibility dalam environmental governance, heritage protection, community empowerment. Ini adalah positioning diplomasi yang bernilai.

Untuk merealisasikan opportunity ini, Indonesia perlu melangkah dari reactive (merespons krisis overtourism ketika sudah terjadi) ke proactive (membangun framework sebelum krisis). IDSF dengan horizon 2030 adalah manifestasi proactive approach—bukan hanya mengatasi masalah Bali saat ini, tetapi membangun capability untuk mengelola masalah yang akan muncul di destinasi-destinasi yang sedang tumbuh (DSPs). Proactive stewardship juga lebih cost-effective daripada reactive damage control.

Momentum internasional juga mendukung. Global tourism sedang dalam fase reflection pasca-pandemi dengan pertanyaan fundamental tentang arah pariwisata global. UNWTO, World Bank, ADB semua sedang mencari models dan frameworks untuk tourism yang regenerative. Indonesia dengan IDSF dapat berkontribusi ke diskursus global sambil membangun branding internasional sebagai thought leader.

6. KESIMPULAN

Artikel ini telah menganalisis tekanan overtourism di destinasi-destinasi matang Indonesia dan merumuskan rancangan Indonesia Destination Stewardship Framework (IDSF) berdasarkan benchmarking Venice, Amsterdam, Dubrovnik, dan Kyoto. Tiga temuan utama dapat disimpulkan.

Pertama, Indonesia sedang mengalami tekanan overtourism yang signifikan di lima destinasi matang—Bali (stagnation approaching decline), Labuan Bajo (early stagnation), Borobudur (managed consolidation), Raja Ampat (late development), Toraja (early consolidation). UU No. 18 Tahun 2025 meskipun memperkenalkan paradigma quality tourism dalam Pasal 7, tidak memberikan instrumen khusus untuk asesmen, monitoring, atau pengelolaan carrying capacity. Kesenjangan antara paradigma normatif dan instrumen operasional ini memerlukan intervensi policy yang sistematis.

Kedua, benchmarking empat destinasi pembanding menghasilkan tiga pola strategis yang konsisten: (a) multi-instrument approach yang mengkombinasikan caps, fees, cruise management, hotel moratorium—bukan single-tool; (b) managed limits yang bersifat adaptive dengan monitoring dan adjustment kontinyu—bukan angka statis; (c) restriksi yang dikombinasikan dengan dispersion strategy

(temporal dan geografis) untuk menghindari economic damage yang disproportionate. Ketiga pola ini merupakan prinsip fundamental yang harus diadopsi dalam rancangan Indonesia.

Ketiga, rancangan IDSF yang diusulkan terdiri dari sepuluh komponen: filosofi destination stewardship, lima komponen strategis utama (Carrying Capacity Assessment Protocol, Tiered Access Management, Temporal dan Geographic Dispersion Strategy, Destination Revenue Capping, Crisis Response Mechanism), tiering destinasi (Tier 1 over-capacity, Tier 2 approaching limits, Tier 3 mature-fragile), struktur kelembagaan (Destination Stewardship Council + National Board), pendanaan hybrid Rp 200-300 miliar/tahun, monitoring dan accountability. Roadmap tiga fase (2026-2030) dengan total investment Rp 1,2-1,5 triliun mentarget comprehensive implementation di 15-20 destinasi prioritas.

6.1 Rekomendasi Kebijakan

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

Rekomendasi pertama: perumusan dan penerbitan Peraturan Pemerintah tentang Destination Stewardship sebagai turunan UU No. 18/2025 Pasal 7 pada 2026. PP ini mengadopsi IDSF sebagai kerangka nasional dengan spesifikasi lima komponen strategis, tiering destinasi, struktur kelembagaan, dan mekanisme pendanaan. Proses drafting PP perlu melibatkan konsultasi substantif dengan Kemenparekraf, Kementerian LHK, pemerintah daerah destinasi prioritas, industri pariwisata, NGO konservasi, dan komunitas lokal.

Rekomendasi kedua: pembentukan Destination Stewardship Council untuk Bali dan Labuan Bajo pada akhir 2026 sebagai priority implementation. Kedua destinasi ini paling urgent—Bali sudah stagnation approaching decline dan Labuan Bajo di early stagnation dengan tekanan spesifik (Pulau Padar). Council multi-stakeholder (pemerintah pusat-daerah, industri, komunitas, NGO, akademisi) dengan mandate untuk conduct TCCA, develop destination-specific implementation, dan oversight enforcement.

Rekomendasi ketiga: pilot implementation tiga instrumen priority pada 2027. Pertama, booking system untuk Pulau Padar dengan caps berdasarkan TCCA. Kedua, restructuring Bali tourism tax menjadi multi-tier (peak-season premium, specific site surcharges). Ketiga, extension Borobudur area management beyond candi naik—mencakup Magelang-Yogyakarta broader area untuk heritage trail yang dispersed. Pilot ini memberikan experiential learning untuk refinement sebelum wider rollout.

6.2 Arah Penelitian Lanjutan

Artikel ini membuka beberapa arah penelitian lanjutan. Pertama, studi empirik carrying capacity untuk destinasi-destinasi prioritas Indonesia dengan metodologi TCCA UNWTO yang rigorous. Studi ini akan memberikan data foundation untuk implementation IDSF. Lima destinasi yang diidentifikasi artikel ini dapat menjadi pilot studies.

Kedua, studi evaluasi longitudinal tentang Venice Access Fee setelah 3-5 tahun implementation. Artikel ini menggunakan data 2024-2025 yang masih preliminary; data longer-term akan memberikan evidence base yang lebih kuat tentang efektivitas dan unintended consequences instrumen fee-based.

Ketiga, studi komparatif yang memperluas benchmarking ke destinasi kepulauan (Santorini, Maldives, Bahamas) dan destinasi natural-wilderness (Galapagos, Bhutan, Tasmania). Studi ini akan memberikan lessons yang lebih relevan untuk destinasi Indonesia yang bersifat kepulauan atau wilderness (Raja Ampat, Komodo, Wakatobi).

Keempat, studi behavioral tentang visitor responses terhadap instrumen restriktif—apakah mereka pindah ke alternative destinations, apakah mereka tetap datang dengan pengalaman yang diminished, apakah mereka berubah behavior. Studi ini memberikan insight tentang demand elasticity yang crucial untuk fine-tuning instruments.

Kelima, studi komunitas lokal tentang perception overtourism dan desired interventions. Artikel ini fokus pada policy-maker perspective; voices komunitas lokal memerlukan ethnographic studies yang

lebih mendalam. Studi seperti ini penting untuk memastikan IDSF implementation memang align dengan kepentingan masyarakat yang ter-impact.

6.3 Refleksi Penutup

Overtourism merepresentasikan salah satu tantangan paling kompleks dalam pariwisata abad ke-21. Ia bukan masalah teknis yang dapat diselesaikan dengan algoritma, tetapi masalah sosio-ekologis-politis yang memerlukan judgement, nuance, dan ongoing adaptation. Framework carrying capacity, destination lifecycle, dan overtourism studies memberikan fondasi konseptual, tetapi implementasi memerlukan wisdom yang melampaui framework.

Indonesia berada pada titik kritis. Beberapa destinasi sudah menunjukkan tanda overtourism yang mengkhawatirkan. Banyak destinasi lain sedang tumbuh menuju maturity dan akan menghadapi tekanan serupa dalam dekade mendatang. Pilihan yang dihadapi Indonesia adalah: respond reactive ketika krisis muncul (seperti yang terjadi di Venice dan Amsterdam), atau develop proactive stewardship framework yang mencegah krisis atau setidaknya memitigasi intensitasnya. Pilihan pro-aktif adalah yang lebih bijaksana.

IDSF sebagai rancangan policy memberikan structure untuk pilihan pro-aktif ini. Tetapi IDSF hanya structure—substance membutuhkan commitment politik jangka panjang, kapasitas kelembagaan yang solid, dialog yang constructive dengan industri dan komunitas, dan willingness untuk making difficult choices (restricting volume untuk menjaga kualitas). Ini adalah test of maturity dalam kebijakan pariwisata Indonesia.

Akhirnya, refleksi yang lebih fundamental: destination stewardship bukan sekadar tentang melindungi destinasi dari wisatawan. Ia adalah tentang membangun hubungan yang more mature antara destinasi, komunitas lokal, dan wisatawan—hubungan yang saling menguntungkan dan menghormati. Wisatawan yang mengunjungi Bali bukan sekadar konsumen yang berhak atas pengalaman apa pun yang mereka bayar; mereka adalah tamu yang diterima di rumah komunitas lokal dengan ekspektasi saling menghormati. Komunitas lokal bukan sekadar service providers yang harus memaksimalkan income; mereka adalah stewards dari budaya dan lingkungan yang mereka warisi dan akan mereka turunkan. Destinasi bukan sekadar aset yang harus dimaksimalkan ROI-nya; ia adalah amanah yang harus dijaga.

Paradigma stewardship seperti ini konsisten dengan nilai-nilai indigenous Indonesia—konsep pamah dan tanggung jawab lintas-generasi yang ada dalam adat Dayak, Toraja, Minangkabau, Jawa, dan banyak lainnya. IDSF tidak memerlukan impor paradigma asing; ia dapat di-grounding dalam kearifan lokal Indonesia yang sudah memahami hubungan stewardship antara manusia dan tempat. Ini adalah alignment yang memberikan IDSF cultural resonance yang dapat mendukung political sustainability jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi, R., & Wardana, I. K. (2023). Keseimbangan ekonomi-ekologi pariwisata bahari Raja Ampat. *Jurnal Ilmu Lingkungan*, 21(3), 345-362.
- Bertocchi, D., & Visentin, F. (2019). "The overwhelmed city": Physical and social over-capacities of global tourism in Venice. *Sustainability*, 11(24), 6937. <https://doi.org/10.3390/su11246937>
- Butler, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: Implications for management of resources. *The Canadian Geographer*, 24(1), 5-12. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0064.1980.tb00970.x>
- Butler, R. W. (Ed.). (2006). *The tourism area life cycle, vol. 1: Applications and modifications*. Clevedon: Channel View Publications.
- Dobruszkes, F., & Decroly, J. M. (2019). Overtourism: Conceptual and political aspects. *Belgeo. Revue Belge de Géographie*, (3). <https://doi.org/10.4000/belgeo.34100>

- Euronews. (2025, 15 April). Venice's daytripper fee returns this week, rising to €10 for last-minute bookings. Diakses dari <https://www.euronews.com/travel/2025/04/15/venice-day-trippers-will-face-steep-fines-if-they-dont-pay-fee-designed-to-combat-overtour>
- Fortune Europe. (2024, 13 Desember). Amsterdam has long wanted to keep 'nuisance' tourists away. First, it banned new hotels and now, it plans to ban cruises. Diakses dari <https://fortune.com/europe/2024/12/11/amsterdam-tourism-nuisance-hotels-ban-cruises/>
- Goodwin, H. (2017). The challenge of overtourism. Responsible Tourism Partnership Working Paper, 4, 1-19.
- Kementerian Pariwisata Republik Indonesia. (2025). Naskah akademik UU No. 18 Tahun 2025 tentang Kepariwisataaan. Jakarta: Kementerian Pariwisata.
- Klarin, T. (2020). Over-tourism in Dubrovnik: Causes and mitigation strategies. *Tourism Management Perspectives*, 35, 100697. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2020.100697>
- Koens, K., Postma, A., & Papp, B. (2018). Is overtourism overused? Understanding the impact of tourism in a city context. *Sustainability*, 10(12), 4384. <https://doi.org/10.3390/su10124384>
- Mathieson, A., & Wall, G. (1982). *Tourism: Economic, physical and social impacts*. London: Longman.
- Milano, C., Novelli, M., & Cheer, J. M. (Eds.). (2019). *Overtourism: Excesses, discontents and measures in travel and tourism*. Wallingford: CABI.
- Milano, C., Novelli, M., & Cheer, J. M. (2019). Overtourism and tourismphobia: A journey through four decades of tourism development, planning and local concerns. *Tourism Planning & Development*, 16(4), 353-357. <https://doi.org/10.1080/21568316.2019.1599604>
- Nugraha, D. (2024). Kebijakan pembatasan pengunjung Candi Borobudur: Analisis dampak dan implementasi. *Jurnal Kajian Pariwisata*, 12(1), 56-73.
- Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia tentang Destinasi Prioritas. (2022). Jakarta: Kemenparekraf.
- Pramesti, A. (2022). Tekanan carrying capacity di Labuan Bajo: Studi kasus Pulau Padar. *Jurnal Pariwisata Terapan*, 14(2), 123-140.
- The Adept Traveler. (2025, 24 September). Amsterdam overtourism lawsuit challenges tourist cap. Diakses dari <https://adept.travel/news/2025-09-24-amsterdam-overtourism-lawsuit>
- Travel and Tour World. (2025, 22 Mei). Overtourism sparks new local backlash in Venice, Barcelona, Bali, Dubrovnik, Machu Picchu, Santorini, Amsterdam, and Kyoto. Diakses dari <https://www.travelandtourworld.com/>
- Travel and Tour World. (2025, 18 September). Venice to expand entry fee in 2026 to curb overtourism and enhance tourist experience. Diakses dari <https://www.travelandtourworld.com/>
- Travel and Tour World. (2025, 1 Oktober). Venice takes powerful step against overtourism with expansion of day visitor entry fee to sixty days in 2026 protecting fragile city. Diakses dari <https://www.travelandtourworld.com/>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 180.
- UNESCO. (2021). World Heritage Committee decision on Venice and its Lagoon. 44th session.
- UNWTO. (2004). *Indicators of sustainable development for tourism destinations: A guidebook*. Madrid: UNWTO.
- UNWTO. (2018). 'Overtourism'? Understanding and managing urban tourism growth beyond perceptions. Madrid: UNWTO.
- Wijaya, A. (2023). Overtourism di Bali: Indikator, dampak, dan implikasi kebijakan. *Jurnal Kepariwisataaan Indonesia*, 18(1), 89-106.
- World Tourism Organization (UNWTO), Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality, NHTV Breda University of Applied Sciences, & NHL Stenden University of Applied Sciences. (2018). 'Overtourism'? Understanding and managing urban tourism growth beyond perceptions: Executive summary. Madrid: UNWTO.