

**AKSELERASI PENGEMBANGAN DESTINASI WISATA
DANAU TOBA
(Studi Realisasi Prinsip Good Governance Pada Badan Pelaksana
Otorita Danau Toba)**

Nurul Annisa Wulandari ¹, Dede Sri Kartini ², Neneng Yani Yuningsih ³

Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia^{1,2,3}

E-mail: nuywulan05@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini di latarbelakangi pariwisata Danau Toba yang belum dikelola maksimal, berdampak rendahnya minat kunjungan wisatawan. Di samping tumpang tindihnya pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, kondisi tersebut diperburuk kurangnya pemahaman masyarakat terkait kepariwisataan, minimnya keterbukaan informasi, dan kurang melibatkan masyarakat adat berimplikasi maraknya konflik pembebasan lahan masyarakat. Tujuan penelitian ini menjelaskan bagaimana BPODT melakukan pengembangan destinasi wisata Danau Toba berdasarkan prinsip good governance yang dikemukakan Sedarmayanti (2007) berdaar aspek transparansi, akutabilitas, dan partisipasi. Penelitian bersifat kualitatif, data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara, analisis data dan validasi menggunakan triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan pengembangan objek wisata Danau Toba oleh BPODT masih belum optimal, terlihat kurangnya keterbukaan, informasi, dan koordinasi. Berdasarkan aspek akuntabilitas BPODT berupaya maksimal membuat kawasan objek wisata Danau Toba menjadi kawasan pariwisata kelas dunia yang unggul dan didukung infrastruktur yang memadai. Serta menerapkan kebijakan pemeliharaan ekosistem melalui pencegahan dan penanggulangan kawasan objek wisata Danau Toba. Terkait partisipasi BPODT dan stakeholder saat ini sudah berjalan, meskipun masih terjadi konflik pembebasan lahan.

Kata Kunci: *Good Governance, BPODT, Danau Toba.*

ABSTRACT

This research is motivated by Lake Toba tourism which has not been managed optimally, resulting in low interest in tourist visits. In addition to overlapping central and regional government authority arrangements, this condition is exacerbated by the lack of public understanding regarding tourism, the lack of information disclosure, and the lack of involvement of indigenous peoples which have implications for the rise of community land acquisition conflicts. The purpose of this study is to explain how BPODT develops Lake Toba tourist destinations based on the principles of good governance proposed by Sedarmayanti (2007) based on aspects of transparency, accountability, and participation. The research is qualitative, primary data obtained through observation and interviews, data

analysis and validation using triangulation. The results show that the development of Lake Toba tourism objects by BPODT is still not optimal, it can be seen that there is a lack of openness, information, and coordination. Based on the accountability aspect, BPODT is trying its best to make the Lake Toba tourist area a world-class tourism area that is superior and supported by adequate infrastructure. As well as implementing ecosystem maintenance policies through the prevention and management of the Lake Toba tourist attraction area. Regarding the participation of BPODT and stakeholders, it is currently running, although there are still land acquisition conflicts. As well as implementing ecosystem maintenance policies through the prevention and management of the Lake Toba tourist attraction area. Regarding the participation of BPODT and stakeholders, it is currently running, although there are still land acquisition conflicts. As well as implementing ecosystem maintenance policies through the prevention and management of the Lake Toba tourist attraction area. Regarding the participation of BPODT and stakeholders, it is currently running, although there are still land acquisition conflicts.

Keywords: *Good Governance, BPODT, Lake Toba.*

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara dengan penduduk terpadat di dunia berada di bawah Amerika Serikat, India dan China. Hal tersebut menuntut penyelenggara roda pemerintahan idealnya dapat menciptakan sistem tata kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan hal tersebut aktualiasi *good governance* oleh sebuah negara sudah menjadi sebuah keharusan diberbagai sendi kehidupan.

Aktualisasi tersebut termanifestasi melalui prinsip penyelenggaraan *good governance*. *Good governance* merupakan sebuah prinsip yang menempatkan sebagai salah satu aktor (pemerintah, dunia usaha/swasta dan masyarakat) yang bertanggung jawab penuh atas berbagai hal, menurut *United Nations Development Programme* (1997) prinsip *good governance* terdiri dari: (1)

Partipasi, (2) Kepastian Hukum, (3) Transparansi, (4) Tanggung Jawab, (5) berorientasi pada kesepakatan, (6) keadilan, (7) efektivitas dan efisiensi, (8) akuntabilitas, (9) Visi *Strategic*. Pengertian *governance* sebenarnya merujuk pada aktifitas pemerintah berkaitan dengan tingkah laku yang membimbing, mengendalikan atau mempengaruhi kerja masyarakat umum untuk bersama-sama mencapai tujuan yang hendak di capai. Penerapan berbagai prinsip tersebut tersebut penting untuk direalisasikan, salah satunya guna mendorong pertumbuhan ekonomi melalui industri pariwisata.

Industri Pariwisata sendiri menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 adalah kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan

pariwisata. Sedangkan definisi pariwisata sendiri merupakan kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang didalamnya terdapat daya tarik pariwisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.

Menjadi fakta lapangan bahwa sektor pariwisata merupakan penghasil devisa kedua terbesar di Indonesia yang diharapkan mendongkrak sumber pemasukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pendapatan melalui pariwisata tercatat pada tahun 2013 mencapai 602 juta dollar AS atau berkontribusi sebesar 1,45 persen dari total investasi nasional. Kemudian pada semester I 2017 mencapai 929 juta dollar AS atau 3,67 persen dari total investasi nasional. Hingga tahun 2019, pemerintah menargetkan jumlah wisatawan mancanegara mencapai 20 juta orang per tahun, serta wisatawan domestik berjumlah 275 juta orang. Melalui sektor pariwisata pemerintah menargetkan jumlah devisa yang dihasilkan mencapai Rp 260 triliun (Badan Koordinasi Penanaman Modal, 2020).

Aplikasi nyata akselerasi pengembangan pariwisata Indonesia dilakukan dengan mencetuskan “*New-Bali*” yang bertujuan menciptakan destinasi-destinasi wisata unggulan guna menarik wisatawan *domestic* maupun mancanegara, dengan berfokus pada 10 destinasi prioritas pariwisata

diantaranya: Tanjung Lesung, Tanjung Klayar, Bromo Tengger Semeru, Borobudur, Wakatobi, Mandalika, Danau Toba, Pulau Morotai, Kepulauan Seribu, Labuan Bajo. Kesepuluh destinasi wisata unggulan tersebut berada di bawah naungan Badan Pelaksana Otorita. Pembentukan Badan Otorita ditujukan guna meningkatkan daya saing pariwisata nasional yang meliputi pengembangan destinasi pariwisata, industri pariwisata, pemasaran dan kelembagaan /sumber daya manusia pariwisata.

Dibentuknya Badan Otorita Pelaksana Kawasan Danau Toba melalui Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tentang Badan Otorita Pelaksana Kawasan Pariwisata Danau Toba (BPODT), menunjukkan besarnya keseriusan pemerintah dalam pengelolaan sektor pariwisata. Mengingat besarnya potensi yang dimiliki secara Geografis, Danau Toba memiliki panjang 100 kilometer dan lebar 30 kilometer menjadikannya sebagai danau vulkanik terbesar di dunia dan danau terbesar kedua di dunia sesudah Danau *Victoria* di Afrika. Dengan kedalaman mencapai 500 meter, Danau Toba merupakan 1 dari 10 danau terdalam di dunia. Lebih dari itu kawasan Danau Toba menyimpan beragam flora dan fauna serta arsitektural dan kaya nilai-nilai luhur budaya Batak.

Tercatat kunjungan wisatawan ke Danau Toba dalam lima tahun terakhir menunjukkan fluktuasi yang signifikan. Pada tahun 2011 dan 2012 mencapai

15.000 kunjungan, kemudian ditahun 2013 turun menjadi 11.000 kunjungan. Sedangkan ditahun 2014 jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan nusantara sebanyak 180.000 kunjungan. Berdasarkan kondisi tersebut pemerintah melalui program percepatan pembangunan Destinasi Pariwisata Danau Toba menargetkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara sebesar 1.000.000 kunjungan pada tahun 2019. Ihwal tersebut dapat dicapai salah satunya dengan optimalnya kinerja BPODT.

Guna mendukung ketercapaian target tersebut pemerintah melakukan fasilitasi melalui konektivitas jalur udara dengan membuka rute penerbangan ke Bandara Silangit perdana mulai 22 Maret 2016. Di samping peningkatan aksesibilitas jalur darat dilakukan dengan pembangunan jalan tol Medan - Kuala Namu - Tebing Tinggi. Serta dibangun fasilitas berupa hotel resort, dan fasilitas pendukung lainnya yang memenuhi standar kelas dunia baik dari segi kenyamanan maupun keamanan.

Besarnya antusiasme pemerintah memajukan pariwisata melalui pengelolaan dan pengembangan objek wisata Danau Toba bukan tanpa hambatan. Belum diterapkannya pembangunan wisata berkelanjutan dengan memperhatikan aspek lingkungan menjadi permasalahan dalam pembangunan dan pengembangan industri pariwisata di Danau Toba, sekaligus mencerminkan lemahnya pemahaman masyarakat

tentang kepariwisataan. Kondisi tersebut diperburuk dengan minimnya akses informasi proses penyusunan dan implementasi kebijakan yang dikeluarkan Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) menyulut berbagai konflik antara BPODT dan pemerintah daerah serta masyarakat adat terutama terkait sengketa lahan. Realitas tersebut berbutut perebutan tanah oleh masyarakat sekitar yang mengklaim merupakan tanah adat milik marga Raj Na Opat, yakni Marga Sirait, Butar-Butarm Nadapdap dan marga lainnya, di samping terjadi konflik adanya penguasaan lahan masyarakat adat Desar Huta Ginjan yang telah turun temurun selama 15 generasi.

Pada awal pelaksanaan kegiatannya BPODT masih memiliki kekurangan berupa minimnya laporan pertanggungjawaban, berdampak sulitnya pengawasan publik terhadap pelaksanaan kegiatan BPODT yang sesuai peraturan perundang-undangan. Mengingat aktualisasinya pengelolaan objek wisata Danau Toba memakan anggaran yang besar, artinya proses pembuatan laporan sangat krusial karena berkaitan dengan daya dukung, daya tampung ekologis, dan hak potensi masyarakat lokal yang idealnya wajib diakomodir dengan baik oleh pemerintah. Artinya bahwa laporan pertanggungjawaban menjadi aspek krusial dalam rangka meninjau kinerja pemerintah dalam membangun kawasan pariwisata Danau Toba oleh BPODT.

Terkait ihwal di atas fungsi BPODT sebagai katalisator yang

menjembatani kepentingan pengembangan pariwisata pemerintah daerah dengan kepentingan pengembangan pariwisata nasional atau pemerintah pusat dalam rangka meningkatkan penerimaan devisa dan kesejahteraan masyarakat dalam bidang pariwisata idealnya memenuhi prinsip *good governance*.

Guna menempatkan posisi penelitian dan keterbaruan penelitian. Berikut terdapat penelitian terdahulu mengenai tata kelola pemerintahan dalam pariwisata. *Pertama*, Penelitian yang berjudul *Pengembangan Kawasan Pariwisata Danau Toba, Kabupaten Toba Samorir* yang di tulis oleh Rizky Arimazona Siregar, Hanny Wahidin Wiranegara, Henky Hermantoro. Penelitian ini berfokus terhadap aspek aksesibilitas yang perlu diprioritaskan oleh Pemerintah terkait pengembangan objek wisata di Danau Toba (Siregar, Wiranegara, & Hermantoro, 2018)

Kedua, penelitian yang dilakukan Oleh Erlina Ayu Ningrum Mengenai Tata kelola pemerintahan terhadap objek wisata berjudul Studi Penerapan *Good Governance* Dalam Pengelolaan Desa Wisata Kampung Bandar Kecamatan Senapelan Kota Pekanbaru Tahun 2012-2014. Penelitian ini menganalisa bagaimana kinerja pemerintah daerah dalam membangun destinasi wisata cagar budaya di Provinsi Riau dengan melihat masyarakat, Pemerintah, dan Lembaga swasta bekerjasama dalam membangun dan mengelola kepariwisataan di Kampung Nandar Provinsi Riau.

Pentignya penelitian ini terkait dengan keterbaruan serta memiliki lokus badan khusus yang dibentuk oleh presiden melalui Perpres 49 Tahun 2016 tentang BPODT dalam mengembangkan industri pariwisata di Danau Toba. Peneliti akan meneliti bagaimana Badan Pelaksana Otorita Danau Toba dan kementerian pariwisata melakukan perumusan strategi berkenaan dengan tata kelola dalam pengembangan ekowisata di wilayah kawasan Danau Toba yang menjadi destinasi prioritas pariwisata.

Berdasarkan fenomena empirik dan *problem research* di atas tujuan penelitian ini menjalaskan bagaimana Badan Pelaksana Otorita Danau Toba dalam melakukan akselerasi pengembangan destinasi Danau Toba berdasarkan prinsip *good governance*.

KAJIAN PUSTAKA

Kata tata kelola (*governance model*) pemerintahan dicirikan oleh perubahan dalam peran pemerintah dari satu-satunya “pemain” menjadi satu dari banyak “pemain”. Tata kelola pemerintahan (*governance*) ditandai adanya perubahan peran pemerintah di masyarakat, dimana aktor non pemerintah, seperti warga negara dan LSM, berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan dan prinsip-prinsip demokrasi diaplikasikan dengan memberikan masyarakat hak untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Berkaitan dengan orientasi *good governance*, Masdiasmo (2002) orientasi pembangunan *sector public* adalah untuk menciptakan *good governance*, berangkat dari istilah tersebut menjelaskan kondisi pemerintahan yang baik dan berupaya menciptakan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid, terarah dan bertanggung jawab sesuai dengan prinsip demokrasi, efisiensi, meminimalisir korupsi, baik pada tatar politik maupun administratif. Lebih dari itu organisasi internasional menganggap tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan syarat bagi perkembangan ekonomi dan upaya untuk melawan korupsi yang dicirikan dengan adopsi prinsip-prinsip demokratis oleh pemerintah, seperti transparansi dan partisipasi publik dalam proses pembuatan keputusan (Kosack dan Fung, 2013).

Berdasarkan ihwal di atas *good governance* diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan peran aktif stakeholders terhadap berbagai kegiatan termasuk pada bidang perekonomian, sosial politik, dan pemanfaatan berbagai sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat dengan menganut asas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas (*World Conference on Governance*, UNDP, 1999 dalam Sedarmayanti, 2007: 2).

Suatu indeks dapat dibuat untuk mengukur kualitas tata kelola

pemerintahan dengan memfokuskan kepada satu atau dua aspek dari proses pemerintahan. Arndt dan Oman (2006) menjelaskan bahwa meskipun indeks tata kelola pemerintahan (*governance*) yang sempurna tidak akan pernah ada, namun beberapa indeks memiliki validitas dan kredibilitas lebih dibandingkan dengan indeks lain. Jumlah sumber yang digunakan untuk membangun sebuah indeks, kelengkapan proses pemerintahan yang dicakup, serta akurasi hasilnya merupakan faktor-faktor yang membuat sebuah indeks menjadi lebih kredibel dibandingkan indeks lainnya.

Sedarmayanti juga mengemukakan pendapat terkait konsep *Good Governance*, dengan menyederhanakan prinsip utama dalam *good governance* sebagai berikut:

1. Akutabilitas (Pertanggungjawaban) politik. Terdiri dari: Pertama, pertanggunggugatan politik, yakni adanya mekanisme penggantian pejabatan atau penguasa secara sistematis, dan adanya definisi penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah kerangka penegakan hukum. Kedua, pertanggunggugatan publik, yakni adanya pembatasan dan pertanggungjawaban yang jelas. Akuntabilitas sendiri mengarah pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, *sector private*

- dan organisasi kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada pemilik (*stakeholders*).
2. Transparansi (keterbukaan), dapat dilihat dari tiga aspek: (1) adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, (2) adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, (3) berlakunya prinsip *Check and Balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif. Tujuan transparansi yakni membangun rasa percaya antara pemerintahan dengan public dimana pemerintah harus memberi informasi akurat bagi public yang membutuhkan.
 3. Partisipasi (melibatkan masyarakat, terutama keinginan) dalam kebijakan dan rencana yang dirumuskan oleh pemerintah juga dapat dilihat pada partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan berbagai kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk pemantauan dan evaluasi. Pentingnya partisipasi terletak pada mendorong semua warga negara untuk menggunakan secara langsung atau tidak langsung hak untuk menyampaikan saran dan pendapat dalam proses pengambilan keputusan. Terutama untuk memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk berkumpul, berorganisasi

dan berpartisipasi aktif dalam menentukan masa depan.

4. Supremasi hukum aparat, birokrasi, berarti ada kejelasan dan prediktabilitas birokrasi terhadap sektor swasta, dan dari segi masyarakat sipil berarti ada kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak warga negara dalam menegakkan pertanggungjawaban pemerintah.

Basis analisis penelitian ini menggunakan konsep *Good Governance* yang dikemukakan oleh Sedarmayanti dengan berfokus terhadap aspek transparansi (keterbukaan), akuntabilitas (pertanggungjawaban), dan partisipasi terhadap pengembangan destinasi Danau Toba oleh BPODT. BODT adalah lembaga layanan publik di bawah Kementrian Pariwisata Republik Indonesia yang dirancang sebagai lembaga khusus guna melakukan akselerasi atau percepatan pengembangan objek wisata Danau Toba sebagai salah satu tujuan pariwisata prioritas Indonesia. Pembentukan BPODT diatur dalam peraturan presiden No.49 tahun 2016 tentang Badan Pelaksana Otorita Danau Toba. Cakupan kawasan yang dikelola oleh Badan Otorita Danau Toba adalah paling sedikit 500 Hektar.

BPODT memiliki tugas melakukan koordinasi, sinkronisasi, dan fasilitasi perencanaan, pengembangan, pembangunan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Danau Toba, selain

itu BPODT juga bertugas melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Danau Toba. Berdasarkan hal tersebut, basis analisis *good governance* terdiri dari tiga aspek sangat relevan untuk membedah masalah penelitian.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskripsi berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Lexy Maleong, 2006: 3). Creswell (2015:63-64) menyatakan bahwa “metode kualitatif dipilih karena penelitian ini menekankan pada proses bukan pada hasil”.

Bogdan dan Taylor dalam Moloeng (1992:4) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati dari fenomena yang terjadi. Lebih lanjut Moleong (2007:11) mengemukakan penelitian deskriptif menekankan proses dari pada hasil. Hal tersebut agar dapat memberikan gambaran mendalam Akselerasi Pengembangan Destinasi Wisata Danau Toba (Studi Realisasi Prinsip *Good Governance* Badan Pelaksana Otorita Danau Toba).

Data primer dalam penelitian ini diperoleh dengan cara observasi dan wawancara secara mendalam (*in-depth interview*), yaitu pengumpulan data

dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung dan lisan kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, dengan narasumber di lokasi penelitian yaitu: Ketua Badan Pelaksana Otorita Danau Toba, Kepala Divisi Aminitas dan Daya Tarik Wisata BPODT, Kepala Deputy Bidang Pengembangan Industri dan Kelembagaan Kementerian Pariwisata, Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sumatera Utara, dan Kepala Komunitas Penggerak Pariwisata (Kompepar), serta tokoh masyarakat.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan langkah-langkah seperti yang dikemukakan oleh Burhan Bungin (2003:70), yaitu pengumpulan data, reduksi data, display data, verifikasi dan penegasan kesimpulan. Sedangkan teknik pemeriksaan kredibilitas/derajat kepercayaan yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *triangulasi* sumber.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Realisasi Prinsip *Good Governance* Pada Badan Pelaksana Otorita Danau Toba

Berdasarkan aspek transparansi, penyelenggaraan pariwisata Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menghapus kemiskinan, mengatasi pengangguran, melestarikan alam,

lingkungan dan sumber daya, memajukan kebudayaan, mengangkat citra bangsa, memupuk jati diri dan kesatuan bangsa dan mempererat persahabatan antar bangsa. Bahwasannya tujuan tersebut dapat dicapai ketika dilandasi adanya transparansi dalam pelaksanaannya. Sedarmayanti (2007) menjelaskan esensi transparansi terlihat dari adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, dengan luasnya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, sekaligus berjalannya *check and balance*.

Meninjau sebelum adanya Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2016 tentang Badan Pelaksana Otorita Danau Toba, bahwa akses keterbukaan, informasi dan koordinasi, serta sinkronisasi pembangunan lintas sektor dan regional belum berjalan dengan baik. Kondisi tersebut memunculkan konsekuensi logis dari penerapan otonomi daerah, yang mana dalam pembangunan kepariwisataan, pemerintah daerah bertindak sebagai pengembang produk wisata dan pemerintah pusat memiliki kewenangan terkait *branding/pemasaran*. Realitas pengaturan kewenangan tersebut memicu munculnya arogansi pemerintah daerah dalam menentukan arah pembangunan dan pengelolaan wilayah masing-masing.

Guna meminimalisir hal tersebut, perlu adanya reformasi terkait pengembangan destinasi kawasan wisata Danau Toba melalui Badan

Pelaksana Otorita Danau Toba. Dimaksudkan sebagai pendongkrak perubahan terkait dengan transparansi pengelolaan, akses informasi yang adil dan luas bagi seluruh *stakeholders*. Adanya perbaikan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dengan memperhatikan transparansi, arus informasi melalui BPODT diharapkan menimbulkan kepercayaan seluruh *stakeholders* terkait. Kondisi tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan Sedarmayanti (2007) aspek transparansi dalam *good governance* bertujuan membangun rasa percaya antara pemerintahan dengan publik dimana pemerintah harus memberi informasi akurat bagi publik yang membutuhkan.

Aktualisasinya pengembangan dan pembangunan kawasan Danau Toba dibuat mengikuti rencana induk pengembangan dan pembangunan objek wisata Danau Toba yang secara bersama-sama disusun oleh pemerintah pusat (kementerian), pemerintah daerah (pemerintah provinsi) dan pemerintah kabupaten/kota, swasta dalam hal ini adalah pelaku industri pariwisata dan masyarakat pariwisata sekitar objek wisata Danau Toba yang terdampak langsung oleh rencana pengembangan dan pembangunan objek wisata Danau Toba. Rencana Induk ini disusun dan kemudian diberi nama "*Integrated Tourism Masterplan For Lake Toba*".

Adanya kesepahaman dan kepercayaan pemerintah daerah, masyarakat, serta sektor swasta secara langsung mempengaruhi kinerja BPODT. Salah satunya dengan

melakukan terobosan deregulasi kebijakan dan koordinasi pembenahan infrastruktur. Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) direalisasikan guna mempercepat pembangunan di Destinasi Pariwisata Danau Toba. Badan Pelaksana Otorita Danau Toba memiliki wewenang otoritatif dan juga koordinatif dengan melakukan pengelolaan kawasan di Destinasi Pariwisata Danau Toba seluas lebih kurang 500 Ha.

Besarnya upaya pemerintah memajukan pariwisata melalui pengelolaan dan pengembangan objek wisata Danau Toba bukan tanpa hambatan, lemahnya pemahaman masyarakat tentang kepariwisataan. Kondisi tersebut diperburuk dengan minimnya akses informasi dalam proses penyusunan dan implementasi kebijakan yang dikeluarkan oleh BPODT menyulut berbagai konflik antara badan tersebut dengan pemerintah daerah serta masyarakat adat terutama terkait sengketa lahan. Kondisi tersebut berbutut maraknya perebutan lahan yang menurut masyarakat sekitar merupakan tanah adat milik marga Raj Na Opat, yakni Marga Sirait, Butar-Butarm Nadapdap dan marga lainnya, di samping terjadi kasus konflik adanya penguasaan lahan masyarakat adat Desar Huta Ginjan yang telah turun temurun selama 15 generasi.

Belum terbangunnya transparansi dan sosialisasi secara menyeluruh berdampak luasnya konflik. Salah satunya berdampak pada penolakan

masyarakat adat Sigapiton, yang beramai-ramai menolak pengambilan paksa wilayah adat oleh BPODT yang akan membangun jalan dari *The Nomadic Kaldera Toba Escape* menuju Batu Silali, sepanjang 1.900 meter, lebar 18 meter. Masyarakat adat Sigapiton menilai, BPODT sama sekali tidak melibatkan dan memperhatikan hak-hak masyarakat adat. Padahal masyarakat adat sama sekali tidak anti dan mendukung pembangunan serta pengembangan kawasan Danau Toba, namun dengan memperhatikan dan mengikuti aturan-aturan adat yang berlaku secara turun-temurun menjaga hutan adat.

Selama ini masyarakat adat menilai pemerintah melalui BPODT melakukan penindasan dengan serta merta melakukan penggusuran dan perusakan terhadap lahan penduduk asli. Seperti yang terjadi pada Sabtu 12 Desember 2020, sekitar pukul 09.00 WIB masyarakat di Dusun Sileangleang Desa Sigapiton mengalami penindasan dan intimidasi di atas tanah adat sendiri yang dilakukan oleh pihak BPODT. Hal tersebut dikarenakan tanaman-tanaman yang tumbuh diatas lahan mereka diratakan pihak BPODT dengan alat berat tanpa kompromi dan dilakukan secara mendadak. Tindakan pengrusakan tersebut telah berulang-ulang terjadi membuat masyarakat adat menderita dan ketakutan ditanah sendiri. Pasalnya pihak BPODT melakukan penggusuran lahan (termasuk pemukiman penduduk) seluas lebih dari 200 hektar

menggunakan alat berat pada mata air, ladang cabai, jagung produktif sebagai mata pencaharian masyarakat sekitar hanya demi demi pembangunan wisata.

Meskipun luasnya konflik, pemerintah optimis terus melakukan pembangunan sesuai rencana. Berdasarkan hal tersebut, idealnya lembaga negara membuka lebar keran informasi termasuk proses penyusunan kebijakan publik agar masyarakat dapat memahami sekaligus sebagai upaya meminimalisir konflik. Meskipun konflik masih terjadi, sejak tahun 2016 BPODT terus melakukan upaya meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan ke Danau Toba, melalui peningkatan konektivitas jalur udara Garuda Indonesia membuka rute penerbangan ke Bandara Silangit perdana mulai 22 Maret 2016. Dimana pada tahap awal, Garuda akan memulai penerbangan tiga kali seminggu dengan kapasitas per-penerbangan sebanyak 96 penumpang menggunakan pesawat *CRJ-1000 NextGen "Explore Jet"*. Peningkatan aksesibilitas ke Danau Toba juga dilakukan dengan peningkatan landasan pacu *runway* Bandara Silangit dari 2.400 x 30 meter menjadi 2.650 x 45 meter.

Tidak sampai di situ peningkatan landasan pacu *runway* juga akan dilakukan pada Bandara Sibisa. Akselerasi dalam peningkatan aksesibilitas jalur darat dilakukan dengan pembangunan jalan tol Medan - Kuala Namu - Tebing Tinggi yang proses pembebasan lahannya sudah dilakukan dan telah beroperasi pada tahun 2017. Guna mewujudkan

Destinasi Pariwisata Danau Toba menjadi *world class destination*. Di dalam kawasan telah dibangun fasilitas amenities berupa *hotel resort*, dan fasilitas pendukung lainnya yang memenuhi standar kelas dunia baik dari segi kenyamanan maupun keamanan.

Terkait wewenang koordinatif, Badan Pelaksana Otorita Danau Toba tetap melakukan upaya koordinasi percepatan pembangunan di dalam area seluas lebih kurang 300.000 Ha di dalam wilayah Daerah Pariwisata Nasional (DPN) Danau Toba. Selain itu Badan Pelaksana Otorita Danau Toba mendorong provinsi serta kabupaten untuk mengembangkan *eco-tourism* pada situs-situs *geo-sites* yang ada disekitar. Terdapat 7 Kabupaten yang terdampak langsung terkait pengembangan dan pembangunan objek wisata Danau Toba, adapun ke tujuh kabupaten tersebut adalah: Tapanuli Utara, Toba Samosir, Simalungun, Dairi, Karo, Humbang Hasundutan dan Samosir.

Pengembangan dan pembangunan kawasan Danau Toba masih terus dilakukan meskipun masih kerap terjadi segketa lahan dengan masyarakat adat. Kondisi tersebut menggambarkan masih lemahnya transparansi dan komunikasi BPODT dengan masyarakat adat. Seperti yang dikemukakan Mardiasmo (2009:19) bahwa transparansi sejatinya mengedepankan prinsip *invormativeness* (informatif) dan *disclosure* (pengungkapan). Berkontadiksi dengan kondisi tersebut, aktualisasinya tidak sedikit masyarakat

dan investor yang mendukung upaya pemerintah dalam membangun dan mengembangkan kawasan wisata Danau Toba. Ditinjau secara keseluruhan terkait aspek transparansi BPODT belum berjalan dengan optimal, terbukti masih terdapat konflik akibat banyaknya perlakuan yang dianggap tidak adil terhadap masyarakat adat. Senada dengan Daniri dalam “Pedoman Umum *Good Public Governance Indonesia*” (2008:5) menjelaskan *good governance* secara ringkas diartikan sebagai rambu-rambu implementasi kegiatan pemerintah dengan penuh amanah secara jujur dan adil.

Lebih dalam terkait dengan aspek akuntabilitas berdasarkan *good governance* menurut *United Nations Development Programme* (1997) menekankan akuntabilitas. Definisi akuntabilitas (pertanggunggugatan publik), mengarah pada pembatasan dan pertanggungjawaban yang jelas. Akuntabilitas merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, sektor privat dan organisasi kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada pemilik (*stakeholders*). Khusus dalam birokrasi, akuntabilitas merupakan upaya menciptakan sistem pemantauan dan mengontrol kinerja kualitas, inefisiensi dan perusakan sumber daya, serta transparansi manajemen keuangan, pengadaan, akunting, dan dari sumber daya (Sedarmayanti, 2007).

Akuntabilitas penyelenggara pemerintahan diberbagai sektor menjadi

hal yang mutlak dilakukan. Adanya keterbukaan informasi serta pertanggungjawaban terhadap masyarakat sebagai kegiatan krusial dalam penyelenggaraan berlandaskan tata kelola pemerintahan yang baik. Begitupun bagi BPODT sebagai katalisator antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, sektor privat/swasta dan masyarakat idealnya tidak absen terhadap aspek tersebut, terutama dalam memanfaatkan pariwisata sebagai pendongkrak kemandirian dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar.

Berkaitan dengan hal tersebut pertumbuhan penduduk dan ekonomi dunia menuntut industri untuk menjawab kebutuhan masyarakat, termasuk industri di sektor pariwisata. Pertumbuhan penduduk kelas menengah dunia diproyeksikan berjumlah 3.2 miliar pada tahun 2020 mendatang. Penduduk kelas menengah ini memiliki kecenderungan mandiri dalam berwisata, tidak memerlukan pemandu, memiliki kecenderungan menggunakan transportasi *low budget* seperti pesawat dengan tiket murah, kereta api atau bus, kecenderungan lainnya adalah kelas menengah mempunyai keinginan mencari informasi perjalanan yang menawarkan potongan harga atau promo. Selain pertumbuhan penduduk kelas menengah, industri pariwisata pun harus menyesuaikan diri dengan dampak bonus demografi yang terjadi di Indonesia. Dampak bonus demografi terlihat dari melonjaknya penduduk usia

15-40 tahun, artinya terjadinya lonjakan penduduk berusia produktif imbas. Fakta tersebut merupakan tantangan bagi BPODT dalam melakukan pengembangan dan pembangunan objek wisata Danau Toba, utamanya dalam memperbaiki kualitas serta menambah kuantitas fasilitas akomodasi dan fasilitas umum bagi wisatawan nusantara maupun mancanegara.

Guna menjawab tantangan tersebut, sekaligus sebagai sebuah tanggung jawab badan publik Kementerian Pariwisata bersama BPODT melaksanakan rencana strategis dalam pembangunan dan pengembangan industri pariwisata di kawasan objek wisata Danau Toba, diantaranya:

Pertama, Membangun Kerjasama Pengembangan Industri Pariwisata, Cakupan industri pariwisata adalah setiap pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam penyelenggaraan pariwisata dengan fungsinya masing-masing. Tidak hanya pemerintah namun juga melibatkan swasta dan masyarakat. Pemetaan mitra strategis penyelenggara pariwisata, analisis potensi kerjasama dan pengembangan kapasitas industri yang dapat memperbaiki penyelenggaraan pariwisata secara keseluruhan dalam ekosistem bisnis industri pariwisata.

Kedua, Deregulasi Peraturan Perundang-Undangan terkait pariwisata. Peraturan perundang-undangan yang rumit seringkali menjadi penyebab terhambatnya pengembangan dan pembangunan kawasan objek

wisata, penyusunan peraturan sesuai dengan kebutuhan adalah salah satu cara agar penyelenggaraan pariwisata dapat berjalan maksimal dan optimal.

Ketiga, Pengelolaan Data Informasi dan Komunikasi Pariwisata. Menurut laporan dari *We Are Sosial* pada tahun 2020, presentase jumlah pengguna media sosial di Indonesia dari rentang usia 17-64 tahun adalah sebanyak 175, 4 juta naik 17% dari tahun lalu. Maka dari itu, keberadaan sistem informasi dan dan penggunaan teknologi komunikasi merupakan elemen vital dalam penyelenggaraan pariwisata Indonesia. Strategi ini dilakukan melalui penyusunan *grand design* pariwisata nasional guna mengetahui *positioning* teknologi informasi komunikasi (TIK) pariwisata dan ekspektasi terhadap TIK pariwisata kedepan.

Realisasi Rencana Induk Pengembangan dan Pembangunan Objek Wisata Danau Toba tercantum rencana pengembangan dan pembangunan kawasan objek wisata Danau Toba jangka pendek, jangka menengah maupun jangka panjang. Pengembangan Kawasan Pariwisata Danau Toba memiliki visi “Mewujudkan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Danau Toba sebagai destinasi pariwisata Terkemuka, Berkelas Dunia, Berdaya Saing, Dalam Lingkungan Masyarakat yang Maju, Mandiri, Sejahtera”. Dengan tujuan sebagai diantaranya: 1. Terwujudnya kelestarian lingkungan Kawasan Danau Toba, 2. Terwujudnya

peningkatan infrastruktur dalam mendukung pengembangan kawasan, 3. Terwujudnya Kawasan Danau Toba sebagai kawasan pariwisata kelas dunia yang terkoneksi dengan pasar pariwisata dalam negeri dan global, 4. Terwujudnya perekonomian kawasan berbasis komoditas unggulan yang bernilai tambah tinggi dan mampu bersaing di pasar global, dan Terwujudnya masyarakat lokal sebagai pelaku utama dalam kegiatan ekonomi kawasan.

Pengembangan dan pembangunan destinasi pariwisata kawasan objek wisata Danau Toba, terdiri dari 4 tahap, yakni: Tahap 1 *Reinforcement* (2016-2018) dalam tahapan ini, kawasan objek wisata Danau Toba mulai dipulihkan dan Infrastruktur kawasan mulai ditingkatkan baik kuantitas maupun kualitas. Tahap 2 *Development* (2019-2021) dalam tahap ini pengembangan terhadap produksi lokal terus dikembangkan di setiap kawasan. Tahap 3 *Integration* (2022-2024) dalam tahap ini kawasan objek wisata Danau Toba sudah menjadi destinasi pariwisata nasional terintegrasi dengan sentra produksi lokal yang didukung dengan infrastruktur yang handal. Tahap 4 *Expansion* (2023-2027) Kawasan Danau Toba menjadi destinasi wisata skala dunia terintegrasi dengan produk lokal yang didukung dengan infrastruktur yang handal.

Berdasarkan hal di atas terlihat akuntabilitas BPODT terhadap publik dengan berupaya membuat kawasan objek wisata Danau Toba ini menjadi

kawasan pariwisata kelas dunia yang unggul dan didukung oleh infrastuktur memadai. Hal tersebut selaras dengan fokus pengembangan produk wisata Indonesia yang terdiri dari tiga kategori: produk wisata alam, budaya, dan buatan manusia (artificial). Khusus dalam mengelola Kawasan Wisata Danau Toba, sebagaimana diamanatkan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2016 Tentang Badan Pelaksana Otorita Danau Toba. Pengembangan dan Pembangunan Destinasi Kawasan objek wisata Danau Toba terdiri dari dua fokus utama, Pemulihan Kawasan dan Pembangunan Infrastruktur guna menunjang konektivitas kawasan.

Tidak sampai disitu tanggung jawab pemulihan kawasan menjadi penting, karena dalam pemulihan kawasan, Badan Pelaksana Otorita Danau Toba berkordinasi dengan kementerian PUPR melakukan revitalisasi terhadap lingkungan kawasan objek wisata Danau Toba. 88% permukiman di pinggir Danau Toba menggunakan air Danau Toba sebagai sumber bahan baku, air Danau Toba pun menjadi sumber air baku bagi 3 PDAM di sekitar Danau Toba, yaitu: PDAM Balige, PDAM Laguboti dan PDAM Pangururan. Meskipun sejak tahun 2012 kondisi air di Danau Toba telah tercemar dengan kategori sedang, hal ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001. Sumber pencemaran air di wilayah perairan Danau Toba berasal dari kegiatan domestik, pertanian, peternakan, transportasi air, pertambangan bahan

galian C, serta tumpahan minyak dari kapal motor maupun dari kapal ferry yang hilir-mudik di wilayah perairan Danau Toba. Kegiatan-kegiatan tersebut memicu terjadinya peningkatan zat hara di perairan Danau Toba, sehingga terjadi proses eutrofikasi yang menyebabkan tumbuhnya gulma dan eceng gondok di perairan danau. Jika tidak dikendalikan tentu mengancam ekosistem Danau Toba dan berdampak pada hilangnya potensi untuk mendukung kehidupan masyarakat di sekitarnya.

Merespon kondisi tersebut kebijakan pencegahan dan penanggulangan telah direalisasikan BPODT dalam pemulihan kawasan objek wisata Danau Toba. Kebijakan yang telah dilakukan antara lain adalah: Kampanye tidak membuang sampah secara sembarangan, penerapan konsep *Eco-Tourism*, pengelolaan dan pemanfaatan sampah plastik dari berbagai usaha pariwisata (akomodasi penginapan, restoran), melakukan penanaman pohon dan pencegahan terhadap potensi kebakaran hutan di daerah hulu kawasan Danau Toba. Berdasarkan laporan Gerakan Penyelamat Danau Toba pada 2014 luas hutan kawasan objek wisata Danau Toba berkurang secara signifikan dimana pada tahun 2014 luas hutan hanya tersisa 22% dari total DTA, padahal menurut tata guna hutan kesepakatan (TGHK) luas kawasan DTA yang diperuntukan sebagai kawasan hutan adalah 143.840 ha atau 51% dari total DTA. Penurunan tersebut

terjadi karena adanya alih fungsi lahan hutan menjadi sawah, ladang, semak-semak dan pemukiman. Dalam pencegahan kebocoran minyak di perairan Danau Toba, BPODT terus bekerjasama dengan Pelindo II dalam mengevaluasi dan melakukan standarisasi perahu motor dan transportasi perairan di kawasan Danau Toba.

Upaya merevitalisasi lingkungan di kawasan objek wisata Danau Toba menurut, Ketua Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) sebagai tanggung jawab dan komitmen pemerintah dalam melakukan pengembangan dan pembangunan wilayah secara berkelanjutan (*sustainable*) serta menepis anggapan bahwa pengembangan yang dilakukan oleh pemerintah dan BPODT hanya berorientasi pada investasi semata.

Keseimbangan investasi, kesejahteraan masyarakat, perlindungan ekosistem kawasan pariwisata merupakan fungsi nyata BPODT sebagai katalisator. Guna mencapai hal tersebut BPODT sejak tahun 2016 telah melakukan revitalisasi infrastruktur jalan, hasilnya jalan di Sumatera Utara mengalami peningkatan yang signifikan, panjang jalan 3.048.50 km menjadi 3.048.65. Panjang jalan Sumatera Utara sendiri pada tahun 2019 menurut data Badan Pusat Statistik Sumatera Utara total memiliki panjang jalan sepanjang 37.624.09 km. dengan status kepemilikan jalan negara sepanjang 2.632.223 km, jalan provinsi sepanjang 3.048.65 km dan jalan

kabupaten/kota sepanjang 34.618.44 km.

Capaian tersebut senada dengan pedoman rancangan pengembangan dan pembangunan kawasan objek wisata Danau Toba “*Integrated Tourism Masterplan For Lake Toba*” menjelaskan bahwa konektivitas jalan di 7 Kabupaten sekitar kawasan objek wisata Danau Toba sudah baik. Namun, masih memiliki aksesibilitas (*accessibility*) yang rendah, maka BPODT selaku pengelola melakukan prevensi dan pelebaran jalan di sejumlah wilayah, seperti: Prevensi dan Pelebaran Jalan Pangurungan-Ambarita-Tomok-Onan Runggu sepanjang 75 km, prevensi dan pelebaran jalan Tele-Pangurungan-Nainggolan-Onan Rungu sepanjang 68,43 km, pembangunan jembatan Tano Ponggol sepanjang 450 meter. Pembukaan jalur sarana transportasi darat lain dilakukan dengan membangun jalur kereta api Medan-Parapat untuk menambah opsi bagi wisatawan ke kawasan objek wisata Danau Toba. Selama ini untuk jalur kereta api wisatawan menggunakan jalur Medan-Pematang Siantar yang dilanjutkan dengan menaiki bis Damri dari stasiun ke Pelabuhan Ajibata, Parapat, Kabupaten Simalungun.

Untuk jalur udara, BPODT dan Kementerian Perhubungan melakukan revitalisasi dan optimalisasi bandara Silangit dengan merubah bandara tersebut menjadi bandara berstandar internasional. Langkah strategis lain juga dilakukan dengan membuka jalur penerbangan langsung dari dua

destinasi utama Indonesia yakni Jakarta dan Batam serta membuka jalur penerbangan langsung dari Kuala Lumpur ke bandara Silangit. Sedangkan di jalur laut BPODT dengan kementerian perhubungan dan Pelindo II selaku pengelola pelabuhan di Indonesia melakukan pembangunan dan pengembangan terhadap 12 pelabuhan penyeberangan yang tersebar di 7 Kabupaten sekitar kawasan objek wisata Danau Toba, terdiri dari: Pelabuhan Balige, Pelabuhan Muara, Pelabuhan Ambarita, Pelabuhan Ajibata, Pelabuhan Simanindo, Pelabuhan Tigaras, Pelabuhan Sipinggian, Pelabuhan Onanrunggu, Pelabuhan Onan Baru, Pelabuhan Neinggolan, Pelabuhan Pakkara dan Pelabuhan Marbuturuan. Pengembangan dan pembangunan destinasi pariwisata di kawasan objek wisata Danau Toba merupakan upaya serius dari pemerintah untuk membenahi kawasan wisata Danau Toba dan mengangkat destinasi pariwisata pada taraf dunia.

Revitalisasi, dan pembangunan infrastruktur pendukung aminitas, aksesibilitas dan konektifitas kawasan objek wisata Danau Toba merupakan penjabaran teknis dari strategi pengembangan destinasi pariwisata yang disusun oleh Kementerian Pariwisata dalam rangka realisasi salah satu program strategis Kementerian Pariwisata yakni “Pengembangan 10 Destinasi Prioritas atau lebih dikenal sebagai Bali Baru”. Hal tersebut sebagai langkah akselerasi yang dilakukan

pemerintah melalui BPODT, yang ketika dilihat berdasarkan prinsip *good governance* dengan merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, sektor privat dan organisasi kemasyarakatan dalam mencapai keseimbangan dan tujuan bersama.

Menyambung hal di atas, berdasarkan aspek partisipasi dimana masyarakat sebagai elemen pokok dalam sistem pemerintahan negara idealnya memiliki porsi guna mengambil bagian dalam membangun sistem pemerintahan dan pembangunan. Faktanya Masyarakat memiliki potensi yang sangat besar dalam segala aspek. Partisipasi masyarakat memainkan peranan krusial diberbagai kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk pengawasan dan evaluasi, termasuk dalam proses pengambilan keputusan. Terutama dengan memberi ruang berupa kebebasan terhadap masyarakat untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi aktif dalam menentukan masa depan (Sedarmayanti, 2007).

Berdasarkan hal di atas, krusialnya keberadaan BPODT dalam pengelolaan objek wisata Danau Toba tidak dapat dilakukan dengan hanya mengandalkan sumber daya internal, namun perlu disertai partisipasi masyarakat di sekitar objek wisata Danau Toba. Karena pada dasarnya masyarakat sendiri akan merasakan manfaat langsung dari program pengembangan dan pembangunan objek wisata Danau Toba, di samping kuatnya

hubungan antar *stakeholders* terkait. Selaras dengan hal tersebut partisipasi publik sangat bermanfaat bagi pemerintah. Sebab pemerintah akan menjadi lebih kuat dalam arti ada peningkatan kapasitas kelembagaan dalam pembuatan kebijakan yang akan berimplikasi pada peningkatan dukungan publik terhadap pemerintah.

Peran aktif *stakeholders* (termasuk masyarakat) dalam proses pembangunan hingga evaluasi sangat diperlukan, sejatinya masyarakat merupakan sumber daya esensial bagi pembangunan wisata Danau Toba. Partisipasi seluruh *stakeholders* dalam pengembangan dan pengelolaan objek wisata Danau Toba terletak di tujuh kabupaten Sumatera Utara terdiri dari Kabupaten Dairi, Kabupaten Humbalang Hasundutan, Kabupaten Karo, Kabupaten Samosir, Kabupaten Simalungun, Kabupaten Tapanuli Utara, dan Kabupaten Toba Samosir.

Kerja sama antara BPODT dan *stakeholder* terkait pengelolaan potensi alam dan budaya yang melimpah saat ini sudah berjalan, meskipun masih kerap terjadi konflik pembebasan lahan yang sampai masih berlangsung. Pemerintah masih melakukan mediasi agar tercitanya kondusifitas masyarakat. Mengingat pentingnya keberadaan masyarakat adat sebagai aset berharga bagi lestarnya budaya Batak di kawasan Danau Toba, di samping masyarakat adat merupakan elemen utama bagi konsep *eco-tourism* yang digalangkan oleh pemerintah. Maka dari itu pemerintah berusaha membangun

hubungan baik dengan berupaya melibatkan masyarakat adat yang sampai saat ini masih bergejolak dan belum mencapai kesepakatan yang solid.

Kondusifitas masyarakat didorong oleh tata kelola yang baik dari sektor industri pariwisata merupakan pondasi terciptanya pariwisata berkelanjutan. Tentunya dengan disokong oleh lima aspek utama, yakni: akomodasi untuk pengunjung, kegiatan layanan makanan dan minuman, jasa angkutan penumpang agen perjalanan wisata, fasilitas pendukung lainnya. Badan Pusat Statistik (BPS) Sumatera Utara tahun 2019, merilis data laju pertumbuhan hotel bintang dan hotel non-bintang di tujuh Kabupaten di sekitar objek wisata Danau Toba dari tahun 2016-2019 rata-rata meningkat di atas 20 persen. Kondisi tersebut tidak terlepas dari program yang dilakukan oleh BPODT yang melakukan peningkatan jumlah *homestay* dengan konsep *low budget* dengan memberdayakan masyarakat sekitar, terutama aspek ekonomisnya selain mendorong munculnya desa-desa wisata baru di sekitar objek wisata Danau Toba.

Implementasi kegiatan BPODT menjalankan industri pariwisata di kawasan objek wisata Danau Toba melalui pendekatan *eco-tourism*, yaitu pengembangan kawasan wisata dengan memperhatikan kelestarian lingkungan, melibatkan pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat serta menjaga kearifan lokal dan tradisi warisan

budaya setempat. Pendekatan pengembangan pariwisata berbasis *eco-tourism* ini, telah disepakati bersama para investor pada penandatanganan perjanjian investasi dalam pertemuan tahunan IMF-World Bank di Bali pada tahun 2018. BPODT bekerja sama dengan pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, Lembaga Pariwisata, dan Masyarakat Pariwisata guna menjadikan kawasan Danau Toba sebagai destinasi wisata berwawasan lingkungan. Dimaksudkan bagi wisatawan nusantara dan mancanegara agar dapat menikmati daya tarik alam dan budaya di kawasan Danau Toba yang selaras dengan kehidupan alamiah masyarakat.

Penerapan konsep *eco-tourism* di Kawasan objek wisata Danau Toba oleh BPODT sudah dilakukan sejak 2016. Langkah tersebut dilakukan ketika jumlah wisatawan mengalami tren penurunan. Hasil survei BPODT menjelaskan wisatawan merasa Danau Toba sudah tidak asri, harga yang dibayar tidak sesuai dengan kualitas dan pengalaman wisata para wisatawan. Berdasarkan kondisi tersebut BPODT melakukan perbaikan dengan memberikan pengertian dan sosialisasi terhadap masyarakat, di samping menyelaraskan kebutuhan terkait kenyamanan wisatawan guna menarik kembali banyak wisatawan.

Adanya penyesuaian harga di objek wisata dan akomodasi penginapan wisata, serta perbaikan kualitas dan infrastruktur pendukung pariwisata yang dilakukan oleh BPODT bersama

Pemerintah Daerah dan lembaga-lembaga industri pariwisata serta masyarakat setempat berdampak signifikan pada wisatawan yang berkunjung dan menghabiskan waktu ke Danau Toba, hal tersebut dapat dilihat dari tingkat hunian kamar di tujuh Kabupaten di sekitar Danau Toba.

Tabel 1 Rataan Lama Inap Tamu Mancanegara dan Nusantara di 7 Kabupaten Sekitar Danau Toba 2012-2016

Wisatawan Mancanegara					
Lokasi	2012	2013	2014	2015	2016
Kab. Dairi	3.00	4.22	1.00	2.00	1.00
Kab. Hambalang	2.00	-	-	-	1.00
Kab. Karo	1.21	1.20	1.11	1.13	1.11
Kab. Samosir	2.75	2.07	2.16	2.64	2.51
Kab. Simalungun	1.30	1.70	1.57	1.24	1.20
Kab. Tapanuli Utara	16.94	1.28	1.00	9.00	1.59
Kab. Toba Samosir	-	11.20	-	2.00	-
Wisatawan Nusantara					
	2012	2013	2014	2015	2016
Kab. Dairi	1.95	2.12	2.29	1.27	1.08
Kab. Hambalang	1.00	1.00	1.00	1.02	1.00
Kab. Karo	1.15	1.17	1.12	1.14	1.10
Kab. Samosir	1.57	1.41	1.30	1.40	1.56
Kab. Simalungun	1.35	1.36	1.46	1.08	1.17
Kab. Tapanuli Utara	1.04	1.06	1.12	1.31	1.62
Kab. Toba Samosir	2.01	2.10	2.11	1.59	1.08

Sumber: Sumatera Utara dalam angka 2016.

Tabel 2 Tingkat Penghunian Kamar dan Rata Lama Inap Wisatawan Objek Wisata Danau Toba di 7 Kabupaten sekitar Danau Toba pada 2016-2018

Lokasi	2016		2017		2018	
	Tingkat Hunian Kamar	Rata-Rata Lama Inap	Tingkat Hunian Kamar	Rata-Rata Lama Inap	Tingkat Hunian Kamar	Rata-Rata Lama Inap
Tapanuli Utara	52.78	1.62	35.10	1.45	39.44	1.48
Toba Samosir	19.32	1.08	17.86	1.06	20.11	1.18
Simalungun	27.92	1.18	22.92	1.20	27.93	1.19
Dairi	18.05	1.08	22.24	1.18	10.48	1.25
Karo	26.61	1.10	26.02	1.11	27.41	1.10
Humbang Hasundutan	48.45	1	46.80	1	114.89	1.16
Samosir	24.41	1.68	17.22	1.29	13.70	1.23

Sumber: Sumatera Utara dalam angka 2018.

Perbandingan data rataan lama inap wisatawan penginapan pada tujuh kabupaten di sekitar objek wisata danau toba pada tahun 2012-2016, rataan lama inap dan tingkat hunian kamar pada 2016-2018 mengalami peningkatan. Artinya implementasi *eco-tourism* oleh BPODT diiringi besarnya partisipasi *stakeholder* di kawasan objek wisata Danu Toba berdampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, kepercayaan publik, dan perbaikan berbagai aspek wisata. Hal tersebut menegaskan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) oleh BPODT dengan mengedepankan transparansi, akuntabilitas, dan besarnya partisipasi dalam akselerasi pengembangan destinasi Danau Toba dapat membawa tren positif yang signifikan bagi pemberdayaan, perkembangan, dan pembangunan wisata berkelanjutan terhadap

peningkatan kesejahteraan. Sesuai dengan Glicken (1999) mengatakan partisipasi publik dalam proses pembuatan keputusan akan mendatangkan keuntungan, yakni memberikan kontribusi terhadap peningkatan kompetensi para pembuat keputusan melalui pengembangan pembuatan kebijakan yang berkualitas, memberikan legitimasi yang lebih besar terhadap keputusan-keputusan yang dibuat karena partisipasi publik dapat meningkatkan akuntabilitas publik dalam proses pengambilan keputusan, serta memberikan citra positif sebagai suatu masyarakat demokratis.

KESIMPULAN

Pengembangan dan pembangunan pariwisata di kawasan Danau Toba dengan dibentuknya Badan Pelaksana Otorita Danau Toba melalui Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016

menunjukkan besarnya keseriusan pemerintah dalam pengelolaan sektor pariwisata. Namun aktualisasi di lapangan berkaitan dengan transparansi BPODT masih terkendala akses keterbukaan, informasi dan koordinasi, serta sinkronisasi pembangunan lintas sektor dan regional belum berjalan dengan baik. Terbukti masih maraknya konflik terkait pembebasan lahan dengan masyarakat adat yang tidak jarang berujung pada tindak kekerasan, diskriminasi, dan penegakan sepihak oleh pihak BPODT. Namun besarnya akuntabilitas (tanggung jawab) BPODT terhadap publik dengan berupaya maksimal membuat kawasan objek wisata Danau Toba ini menjadi kawasan pariwisata kelas dunia yang unggul dan didukung oleh infrastruktur yang memadai. Di samping menerapkan kebijakan pemeliharaan ekosistem melalui pencegahan dan penanggulangan kawasan objek wisata Danau Toba.

Partisipasi berbentuk kerja sama antara BPODT dan *stakeholder* terkait pengelolaan potensi alam dan budaya yang melimpah saat ini sudah berjalan, meskipun masih kerap terjadi konflik pembebasan lahan yang sampai masih berlangsung. Namun implementasi *eco-tourism* oleh BPODT diiringi besarnya partisipasi *stakeholder* di kawasan objek wisata Danu Toba telah terbangun. Terlihat dari signifikannya pertumbuhan ekonomi, kepercayaan sektor swasta, dan perbaikan berbagai aspek wisata di kawasan Danau Toba dengan mengedepankan dialog.

DAFTAR PUSTAKA

- Bogdan, Robert dan Taylor. (1992). *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif*, Terjemahan oleh Arief Rurchan. Surabaya : Usaha Nasional.
- Bungin, Burhan. (2001). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Raja Craphindo Persada.
- Cohen, J.M, and N.T. Uphoff. 1977. *Rural Development Participation*. New York: Ithaca.
- Creswell, John W. (2015). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Creswell, John W. (2013). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Daniri. (2008). *Pedoman Umum Good Public Governance Indonesia*. Komite Nasional Kebijakan Governance.
- Denhardt, Janer V, and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service : Serving Not Steering*. Armonk, N.Y : M.E.Sharpe.
- Glicken, J. (1999). *Effective Public Involvement in Public Desicions'' in Science Communication*. V. 20 (3).

- Mardiasmo. (2002). *Perencanaan Keuangan Publik sebagai Tuntutan dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Berwibawa*. Jakarta. Diskusi Panel Nasional. <https://pelayananpublik.id/2019/07/31/pembangunan-danau-toba-partisipasi-rakyat-dan-pariwisata-inklusif/> (diakses pada hari kamis, 19 desember 2017)
- Sedarmayanti. (2007). *Good Governance (Pemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: PT. Mandar Maju, hlm 3. <https://medan.tribunnews.com/2020/12/12/konflik-masyarakat-adat-sigapiton-dengan-bpodt-berlanjut> (diakses pada hari Sabtu, 13 Maret 2021)
- Sumatera Utara Dalam Angka (2019). <https://www.mongabay.co.id/2019/09/16/bangun-pariwisata-danau-toba-ancam-wilayah-adat-sigapiton-ada-kesepakatan/> (diakses pada hari Sabtu, 13 Maret 2021)
- United Nations Development Program (UNDP). (1997). “*Governance for sustainable human development*”
- Website**
<http://ekonomi.kompas.com/read/2017/10/17/052923826/pariwisata-diprediksi-akan-jadi-penyumbang-terbesar-devisa-indonesia> (diakses pada hari kamis, 19 desember 2017)
- <https://www.tagar.id/pengembangan-danau-toba-tidak-berpihak-ke-warga> (diakses pada hari kamis, 19 desember 2017)
- Regulasi**
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Keperawistaan.
Peraturan Presiden Nomor 49 tahun 2016 tentang Badan Pelaksana Otorita Danau Toba.
- Dokumen**
Sumatera Utara dalam angka (2016).
Sumatera Utara dalam angka (2018).
Rencana Induk “*Integrated Tourism Masterplan For Lake Toba*”.