Jurnal Jendela Inovasi Daerah
Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah Kota Magelang
E-ISSN: 2621-8739
http://jurnal.magelangkota.go.id
Volume IX No. 2, Magelang, Agustus 2026, Hal. 23-40

INOVASI PENINGKATAN PERAN MASYARAKAT DALAM TATA KELOLA PARIWISATA BERKELANJUTAN DI KAWASAN DANAU LUT TAWAR: STUDI KASUS DESA MENDALE

Aini Zulfa[1)], Sudaryono[2)]
Fakultas Teknik, Universitas Gadjah Mada
e-mail: ainizlf21@gmail.com

Article Info:
• Article submitted: 28 July 2025 • Article received: 24 November 2026 • Available online: 24 November 2026

ABSTRAK

Pariwisata berkelanjutan membutuhkan partisipasi aktif masyarakat dalam perencanaan dan pengelolaan destinasi. Pertumbuhan fasilitas wisata di sempadan Danau Lut Tawar, Aceh Tengah, pascapandemi Covid-19 menimbulkan dilema antara manfaat ekonomi, tekanan lingkungan, dan ruang hidup masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis partisipasi masyarakat, mengidentifikasi kelembagaan lokal, serta merumuskan inovasi tata kelola pariwisata di Desa Mendale. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus melalui wawancara terhadap 15 narasumber, observasi, dan studi dokumen pada Januari–Maret 2025. Data dianalisis secara tematik menggunakan kerangka *Ladder of Citizen Participation* Arnstein. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam keputusan strategis terkait perizinan dan pemanfaatan ruang sempadan masih berada pada zona *non-participation*. Sementara itu, *informing* dan *consultation* berlangsung secara informal di tingkat kampung, sedangkan permintaan desa kepada pemerintah daerah belum mendapat tanggapan. Masyarakat mengelola dampak pariwisata secara mandiri melalui *reje* dan BUMK serta menuntut penegakan aturan sempadan. Penelitian ini mengusulkan Model Tata Kelola Partisipatif Berjenjang melalui pembentukan Forum Warga Peduli Pariwisata Danau dan Badan Pengelola Kawasan Multi-Pihak. Model tersebut masih berupa rancangan kebijakan yang memerlukan validasi melalui diskusi kelompok terarah dan kajian hukum.

Kata Kunci: ***Partisipasi Masyarakat, Pariwisata Berkelanjutan, Inovasi Kelembagaan.***

ABSTRACT

Sustainable tourism requires active community participation in destination planning and management. The growth of tourism facilities along the shoreline of Lake Lut Tawar, Central Aceh, following the COVID-19 pandemic has created a dilemma between economic benefits, environmental pressures, and local communities' living spaces. This study aims to analyze community participation, identify local institutions, and formulate tourism governance innovations in Mendale Village. It employs a qualitative case study approach, using interviews with 15 informants, observations, and document reviews conducted from January to March 2025. Data were analyzed thematically using Arnstein's Ladder of Citizen Participation framework. The findings indicate that community participation in strategic decisions concerning licensing and shoreline land use remains at the non-participation level. Meanwhile, informing and consultation occur informally at the village level, while requests submitted by the village government to the regional government have received no response. The community independently manages tourism impacts through the reje (village head) and Village-Owned Enterprises (BUMK), while advocating for the enforcement of shoreline regulations. This study proposes a Tiered Participatory Governance Model through the establishment of a Lake Tourism Community Forum and a Multi-Stakeholder Area Management Board. The proposed model remains a policy framework requiring further validation through focus group discussions and legal reviews.

Keywords: Community Participation, Sustainable Tourism, Institutional Innovation.

Copyright © 2026 by Authors, Published by Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah Kota Magelang.
This open-access article is distributed under a Creative Commons Attribution (CC-BY) 4.0 International License.

A. PENDAHULUAN

Pariwisata berkelanjutan telah menjadi paradigma sentral dalam wacana pembangunan global, yang menekankan pentingnya menyeimbangkan pertumbuhan ekonomi dengan kelestarian lingkungan dan kesejahteraan sosial. Inti dari keberhasilan pariwisata berkelanjutan terletak pada partisipasi aktif masyarakat lokal, yang tidak lagi dipandang sebagai objek pasif, melainkan sebagai subjek atau aktor utama dalam perencanaan dan pengelolaan destinasi (Scheyvens, 2002). Namun, di banyak negara berkembang termasuk Indonesia, implementasi konsep ini sering menghadapi tantangan. Pembangunan pariwisata yang didorong oleh investasi sering kali berjalan secara *top-down*, meminggirkan peran komunitas dan pada akhirnya menimbulkan berbagai persoalan sosio-ekologis yang kompleks. Padahal, model pariwisata berbasis masyarakat memberikan kesempatan kepada komunitas lokal untuk menjadi aktor utama dalam ekonomi pariwisata, sehingga mereka dapat memperoleh manfaat ekonomi secara langsung dan berkesinambungan (Ira & Muhamad, 2020).

Fenomena ini tergambar di kawasan Danau Lut Tawar, Kabupaten Aceh Tengah. Setelah pandemi Covid-19, kawasan ini mengalami pertumbuhan fasilitas wisata yang pesat, terutama di sempadan danau Desa Mendale. Kepala desa (*reje*) menyebut ada sekitar 50 titik wisata di wilayah desa dan pengunjung akhir pekan mencapai ribuan orang (N1, 2025). Partisipasi masyarakat menjadi kunci sinergi antara komunitas lokal dan pemerintah daerah (Sutrisno & Harnedi, 2018), termasuk dalam pengelolaan lingkungan dan pengawasan destinasi (Maheswari & Gustaman, 2022).

Pemberitaan media lokal melaporkan kunjungan wisatawan ke Aceh Tengah meningkat (Agustiansyah, 2024), tetapi angkanya masih berupa klaim dan tidak terdapat publikasi data statistik resmi mengenai jumlah pastinya. Pengalaman wisatawan umumnya positif (Agustinawati, 2023) dan wisata menjadi sumber penghidupan baru bagi sebagian warga. Namun wawancara dan observasi menunjukkan dampak berupa sampah yang tidak terkelola, penyempitan danau akibat penimbunan sempadan, dan tergesernya keramba nelayan oleh penginapan.

Persoalan ini mengindikasikan kegagalan tata kelola ketika manfaat ekonomi jangka pendek diprioritaskan di atas keberlanjutan. Pada tingkat nasional, Dewan Sumber Daya Air Nasional (2020) mengidentifikasi lemahnya koordinasi antarsektor dan pelibatan pemangku kepentingan dalam pengelolaan danau. Tangga Partisipasi Arnstein (1969) membedakan partisipasi semu (*tokenism*) dari partisipasi yang memberi kekuasaan kepada warga (*citizen power*), tetapi diagnosis nasional belum menjelaskan bagaimana partisipasi berlangsung di tingkat kampung.

Kajian tentang Danau Lut Tawar sejauh ini menyoroti persepsi wisatawan (Agustinawati, 2023) dan penyadaran masyarakat (Sutrisno & Harnedi, 2018). Sepengetahuan penulis, belum terdapat kajian yang memetakan partisipasi warga dalam keputusan pemanfaatan ruang sempadan khususnya kawasan Danau Lut Tawar beserta kelembagaan kampung yang tersedia.

Arnstein (1969) menggambarkan partisipasi warga sebagai tangga delapan anak tangga dalam tiga zona: *non-participation* (*manipulation*, *therapy*), *tokenism* (*informing*, *consultation*, *placation*), dan *citizen power* (*partnership*, *delegated power*, *citizen control*). Bukti dipetakan dengan kriteria berikut: tidak adanya informasi maupun saluran bagi warga dikategorikan *non-participation*; informasi satu arah *informing*; permintaan pendapat tanpa jaminan tindak lanjut *consultation*; masukan yang diterima sebagian sementara keputusan tetap pada pemegang kuasa *placation*; dan pembagian kewenangan keputusan *partnership* atau lebih tinggi. Model yang diusulkan memakai level tahu, terlibat, dan mitra, yaitu penyederhanaan penulis untuk desain kelembagaan, bukan istilah baku Arnstein: tahu dipetakan pada *informing*, terlibat pada *consultation* hingga *placation* yang disertai saluran formal dan kewajiban menanggapi, dan mitra pada *partnership*. Tosun (2006) mengembangkan tipologi yang membedakan partisipasi spontan, terinduksi, dan paksaan, sedangkan Okazaki (2008) menekankan redistribusi kekuasaan sebagai inti partisipasi yang bermakna dalam pariwisata berbasis masyarakat.

Tangga Arnstein dirumuskan untuk relasi warga dengan pemegang kekuasaan publik, sedangkan pada kasus ini pelaku dominan adalah investor swasta

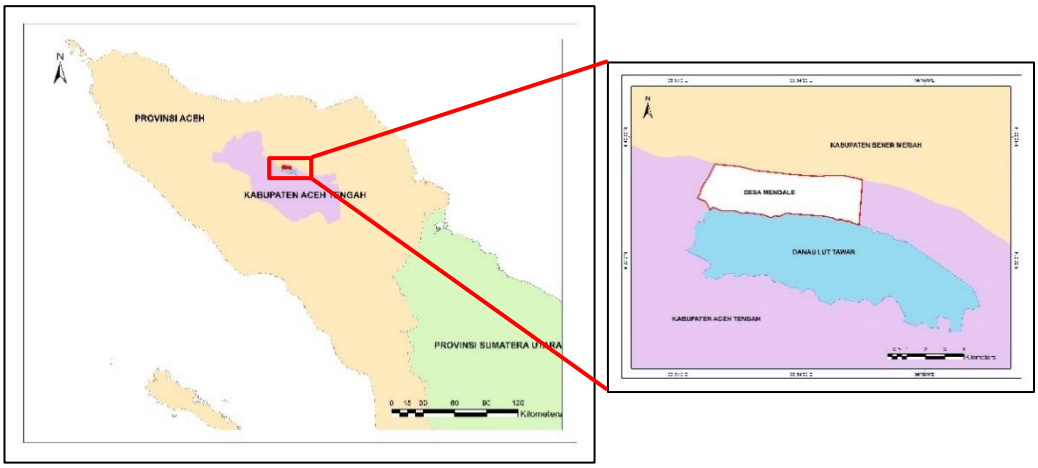
yang bergerak melalui perizinan pemerintah. Untuk menjembatani keterbatasan itu, analisis dilengkapi konsep ruang partisipasi Gaventa (2006): ruang tertutup (*closed*), ruang undangan (*invited*), dan ruang yang diklaim warga (*claimed*). Cornwall (2004) menambahkan bahwa efektivitas ruang partisipasi juga ditentukan oleh siapa yang masuk dan dalam posisi relatif apa. Reed (1997) juga menunjukkan bahwa relasi kekuasaan membentuk siapa yang berpartisipasi dan bagaimana kolaborasi berlangsung dalam perencanaan pariwisata berbasis masyarakat.

Tata kelola kolaboratif merujuk pada kerja sama pemangku kepentingan pemerintah dan nonpemerintah dalam mengatur sumber daya publik dengan prinsip efisiensi dan keadilan (Keyim, 2016). Ansell dan Gash (2008) mendefinisikannya sebagai pengaturan ketika lembaga publik melibatkan pemangku kepentingan nonnegara dalam pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif, dengan keberhasilan yang dipengaruhi ketimpangan kekuasaan, riwayat konflik, dan kepemimpinan fasilitatif. Sementara, Emerson et al. (2012) menekankan dinamika keterlibatan berprinsip, motivasi bersama, dan kapasitas bertindak bersama. Ketiganya dipakai untuk menilai usulan model yang sesuai dengan kondisi di lokasi studi.

Tujuan penelitian adalah (1) memetakan tingkat partisipasi masyarakat Desa Mendale berdasarkan tangga Arnstein, (2) mengidentifikasi kelembagaan lokal beserta celahnya, dan (3) merumuskan usulan inovasi kelembagaan. Usulan pada tujuan ketiga adalah rancangan kebijakan, bukan temuan lapangan.

B. METODE

Penelitian ini memakai pendekatan kualitatif deskriptif dengan rancangan studi kasus tunggal di Desa Mendale, Kecamatan Kebayakan, Kabupaten Aceh Tengah. Desa ini dipilih karena menjadi pusat pertumbuhan wisata paling masif di sekitar danau, dekat Kota Takengon, dan memiliki sejarah permukiman awal kawasan melalui Situs Loyang Mendale. Data lapangan dikumpulkan pada Januari-Maret 2025. Peta lokasi ditampilkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Lokasi Studi
Sumber: Ina-Geoportal (2018), diolah penulis (2025).

Narasumber berjumlah 15 orang, dipilih dengan *purposive* dan *snowball sampling* berdasarkan kriteria tinggal atau beraktivitas di Desa Mendale dan keragaman hubungan dengan danau dan pariwisata. Narasumber awal adalah tokoh masyarakat sebagai *gatekeeper*, yang merekomendasikan narasumber lain hingga informasi jenuh (Tabel 1). Empat narasumber adalah pendatang (tinggal 3,5-22 tahun) dan usia berkisar 17-55 tahun. Perwakilan pemerintah kabupaten, termasuk Dinas Pariwisata, dan investor luar daerah tidak diwawancarai; suara mereka hadir hanya melalui dokumen, observasi, dan narasi narasumber lain.

Tabel 1. Komposisi Narasumber Penelitian

Kategori Narasumber	Kode	Jumlah
Tokoh masyarakat dan kepala desa (reje)	N1, N11	2
Praktisi dan akademisi, Sekretariat Majelis Adat Gayo	N5, N6	2
Nelayan dan petani	N3, N7	2
Pelaku usaha wisata dan perdagangan (kafe, pengelola wisata, pedagang)	N2, N4, N8, N15	4
Ibu rumah tangga	N10	1
Warga muda dan pekerja	N9, N12, N13, N14	4
Total		**15**

Sumber: Data lapangan penulis (2025)

Wawancara semi-terstruktur mencakup sejarah dan makna danau, mata pencaharian, perubahan lingkungan, dampak pariwisata, dan harapan pengelolaan; setiap wawancara direkam dan ditranskripsi. Observasi partisipatoris mengikuti aktivitas harian warga (nelayan melaut, keramaian akhir pekan) dengan catatan lapangan dan foto. Studi dokumen mencakup peraturan daerah tentang sempadan danau, Rekomendasi DSDAN (2020), dan peraturan perundang-undangan terkait.

Analisis tematik dilakukan empat langkah: (1) membaca ulang transkrip untuk menyaring unit informasi tentang keputusan ruang, perizinan, penyampaian informasi, saluran aspirasi, dan lembaga kampung; (2) pengodean terbuka dan pengelompokan tema menurut ranah keputusan; (3) pemetaan tema pada tangga Arnstein, termasuk pencarian bukti yang bertentangan dengan pola dominan; dan (4) pemeriksaan silang. Triangulasi dilakukan antarkategori narasumber (pernyataan *reje* dibandingkan dengan warga, nelayan, dan pelaku usaha), antarteknik (wawancara, observasi, dokumen), dan terhadap peraturan yang berlaku. Izin penelitian diperoleh dari *reje* sebagai *gatekeeper*. Nama narasumber bersifat opsional pada lembar transkrip, dan artikel ini hanya merujuk kode dan kategori peran agar identitas tidak mudah ditelusuri.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian disajikan dalam empat bagian, yaitu pola partisipasi masyarakat berdasarkan ranah pengambilan keputusan, identifikasi kelembagaan lokal beserta celahnya, pemetaan tingkat partisipasi berdasarkan tangga Arnstein, serta perumusan usulan model tata kelola. Tiga bagian pertama didasarkan pada data lapangan dan dokumen, sedangkan bagian keempat merupakan rekomendasi kebijakan yang diusulkan dan belum melalui tahap pengujian.

C.1. Pola Partisipasi Warga Menurut Ranah Keputusan

Tingkat partisipasi masyarakat bervariasi pada setiap ranah pengambilan keputusan, sehingga temuan penelitian diklasifikasikan ke dalam lima ranah. Klasifikasi tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Pola Partisipasi Warga Menurut Ranah Keputusan

Ranah keputusan	Bukti utama (kode narasumber)	Posisi pada tangga Arnstein
Perizinan dan pemanfaatan ruang sempadan	Warga mengetahui pembangunan setelah berdiri; izin dan analisis dampak tidak transparan (N11); banyak vila tanpa IMB (N5); keramba dibongkar demi *homestay* (N7); pemilik *homestay* umumnya dari luar (N9)	*Non-participation*
Hubungan pelaku usaha dengan kampung	Pengusaha meminta izin kepada reje dan merekrut warga; warga membatasi jam musik (N4); manfaat kerja diakui (N10)	*Informing* dan *consultation* informal; terbatas pada tenaga kerja dan norma operasional
Pengelolaan sampah dan kebersihan	Desa meminta kerja sama kepada pemda tanpa jawaban (N1); desa menyiapkan petugas dan kendaraan, BUMK memungut iuran (N1, N8); warga membersihkan sendiri (N9)	Aksi mandiri kampung (*claimed space*); saluran ke pemda belum berfungsi
Larangan alat tangkap dan pembatasan keramba	Bupati mengumpulkan warga untuk menyampaikan larangan, tanpa penindakan (N9); alasan pembatasan keramba diketahui dari kabar (N7); tuntutan razia (N1)	*Informing* (satu arah)
Penolakan penimbunan akses air (kasus tunggal)	Keluarga menolak penimbunan dan meminta jembatan agar akses air tetap ada; rencana tidak berlanjut saat bupati berganti (N9)	Negosiasi *ad hoc* (mendekati *placation*), tidak terlembaga

Sumber: Analisis penulis berdasarkan transkrip wawancara (2025)

Berikut penjelasan lebih rinci sesuai dengan isi Tabel 2.

1. Perizinan dan Pemanfaatan Ruang Sempadan

Tidak ada narasumber yang menyebut pernah diberi tahu, diundang, atau dimintai pendapat sebelum pembangunan dimulai. Seorang tokoh masyarakat (N11) menggambarkan: *"...tiba-tiba udah dapat izin, darimana izinnya? ... Tiba-tiba kita liat 2-3 hari ke depan udah berdiri ini itu."* Praktisi Majelis Adat Gayo (N5) menyebut vila umumnya tanpa IMB dan rencana detail tata ruang danau tahun 2000 *"tidak berjalan"*. Seorang nelayan keramba (N7) mengalami dampaknya langsung: warga *"disuruh hancurkan kerambaknya, karena ada mau dibangun homestay"*, dan ia berharap perizinan investor luar daerah diperhatikan, *"jangan karena ada uang aja langsung diizinkan."* Seorang warga muda (N9) menyebut pemilik *homestay "bukan orang sini kebanyakan"* dan penimbunan tetap terjadi *"padahal gak boleh"*.

Menurut N5 dan N7, peraturan daerah melarang pembangunan dalam 50 meter dari tepi danau (Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah, 2001), tetapi tidak ditegakkan. Pada ranah ini warga tidak menerima informasi, tidak dimintai pendapat, dan tidak punya saluran untuk menolak; keputusan tampak berlangsung antara pemilik modal dan instansi penerbit izin. Ini menempatkannya pada *non-participation*, bukan *tokenism*, dengan catatan bahwa kesimpulan bersandar pada persepsi warga karena instansi penerbit izin tidak diwawancarai. Pola ini sejalan dengan Tosun (2000), yang menemukan hambatan operasional, struktural, dan budaya bagi partisipasi masyarakat di negara berkembang, serta bentuk dan skala pariwisata yang sering berada di luar kendali komunitas. Konflik atas lahan dan pembagian manfaat juga dilaporkan pada pembangunan wisata perdesaan di Tiongkok (Wang & Yotsumoto, 2019).

2. Hubungan Pelaku Usaha dengan Kampung

Seorang pengusaha kafe (N4) menyatakan meminta izin melalui surat kepada *reje* dan menawarkan pekerjaan kepada warga yang belum bekerja; ia juga menyebut sebagian warga membatasi musik di area kemah sampai pukul 24.00. Manfaat kerja dibenarkan seorang ibu rumah tangga (N10) yang menilai *homestay "bagus karena banyak lowongan kerja"*. Bentuk ini mendekati *informing* dan *consultation* informal, tetapi terbatas pada tenaga kerja dan norma operasional, bukan lokasi atau dampak lingkungan, dan bersumber dari pelaku usaha sendiri. *Reje* (N1) menyatakan tidak ada keluhan warga karena wisata berjauhan dari permukiman, sedangkan N9, N11, dan N12 menyebut sampah, bau, dan air keruh yang dirasakan warga; saluran keluhan melalui *reje* mungkin tidak menangkap pengalaman sebagian warga.

3. Pengelolaan Sampah

Reje (N1) menyebut sampah dibahas tiap minggu karena ribuan pengunjung datang pada akhir pekan. Desa mengajukan kerja sama kepada pemerintah daerah, tetapi *"pemda pun belum ada jawaban"*, sehingga desa menyiapkan petugas dan kendaraan sendiri. Pedagang (N8) menyebut BUMK mengelola persampahan dengan iuran harian, dan N9 menyatakan *"kami yang disini kami yang bersihin"*. Ini adalah aksi kolektif mandiri, ruang yang diklaim warga (Gaventa, 2006); saluran

ke pemerintah daerah bersifat satu arah dan belum ditanggapi, sehingga belum mencapai tingkat *consultation*.

4. Larangan Alat Tangkap dan Pembatasan Keramba

Kebijakan perikanan sampai kepada warga terutama sebagai imbauan. N9 menyebut bupati mengumpulkan warga pada bulan puasa untuk menyampaikan larangan cangkul padang, tetapi *"masih himbauan tapi belum disita"*; N1 meminta razia, *"jangan himbauan aja"*. Pembatasan keramba diketahui N7 dari kabar dan ia tidak menyebut pernah diajak membahasnya. Ranah ini berada pada *informing*, dan tuntutan warga adalah penegakan, bukan tambahan forum. Pola sosialisasi satu arah yang digagas instansi pemerintah juga ditemukan di Pantai Oetune, tempat sosialisasi sadar wisata berasal dari inisiatif dinas dan warga hadir terutama karena insentif (Kulandima & Lasso, 2023).

5. Kasus Pengecualian

N9 menceritakan rencana pemerintah menimbun tepian untuk menyambung jalan yang ditolak keluarganya karena air danau di depan rumah menjadi sumber air; keluarga meminta jembatan agar akses air tetap ada, dan rencana tidak berlanjut seiring pergantian bupati. Negosiasi dapat menghasilkan konsesi (mendekati *placation*), tetapi bersifat kasus per kasus dan tidak terlembaga.

C.2. Kelembagaan Lokal dan Celah Tata Kelola

Narasumber menyebut lembaga yang sudah berfungsi dengan baik yaitu *reje* dan perangkat kampung sebagai pintu izin sosial bagi pelaku usaha (N4) dan penggerak gotong royong (N8); *sarak opat*, struktur musyawarah adat Gayo (N11); BUMK untuk persampahan (N8); dan Majelis Adat Gayo, yang menurut N5 telah merekomendasikan qanun tata ruang danau dulu.

1. Celah Regulatif

   Aturan sempadan dan tata ruang tersedia tetapi tidak ditegakkan. UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan mengakui hak masyarakat berperan dalam pembangunan kepariwisataan dan hak prioritas masyarakat sekitar destinasi (Republik Indonesia, 2009). UU Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (Republik Indonesia, 2019) relevan untuk perlindungan

sumber air danau, tetapi bukan kerangka utama kepariwisataan sehingga tidak cukup menjadi dasar tata kelola partisipatif pariwisata.

2. Celah Kelembagaan

   Diagnosis DSDAN (2020) tentang pengelolaan danau yang multisektoral tetapi belum terkoordinasi tercermin pada tiga hal: permintaan desa kepada pemda tidak ditanggapi (N1), penerbitan izin berjalan tanpa pemeriksaan yang dapat dilihat warga (N5, N11), dan kebijakan perikanan serta pariwisata tanpa titik temu karena keramba digeser demi pemandangan (N7). Tidak ada narasumber yang menyebut forum formal yang mempertemukan warga, pemerintah, dan pelaku usaha.

3. Tuntutan Warga adalah Penegakan Aturan

   Tuntutan narasumber lebih banyak berupa qanun yang ketat dan diterapkan (N11), hukum yang ditegakkan *"tanpa ada pilih kasih"* (N14), pembangunan yang *"sesuai aturan"* (N12), dan penegakan aturan sempadan (N5) daripada forum baru. Forum partisipatif tanpa penegakan aturan berisiko menjadi ruang aspirasi tanpa dampak.

C.3. Penempatan pada Tangga Arnstein dan Keterbatasan Kerangka

Dari lima ranah, tidak satu pun mencapai *citizen power*. Pada keputusan yang paling menentukan, yaitu perizinan dan ruang sempadan, warga bahkan belum menerima informasi, sehingga posisi yang sesuai bukti adalah *non-participation*. Ini mengoreksi rumusan awal naskah (*informing* dan *consultation*): data menunjukkan ketiadaan informasi, bukan informasi satu arah. Arnstein memakai istilah ini untuk pola ketika partisipasi dijadikan alat mendidik atau memulihkan warga (*manipulation*, *therapy*); pada kasus ini yang ada adalah ketiadaan pelibatan sama sekali. *Tokenism* hanya ditemukan pada hubungan pelaku usaha dengan kampung dan sosialisasi kebijakan perikanan, sedangkan aksi mandiri pengelolaan sampah lebih tepat dibaca sebagai ruang yang diklaim warga (Gaventa, 2006). Temuan ini sejalan dengan Kulandima dan Lasso (2023), yang menemukan partisipasi warga turun ke tingkat *tokenism* setelah pengelolaan destinasi beralih ke dinas pariwisata, dengan inisiatif dan koordinasi yang cenderung satu arah.

Tangga Arnstein menjangkau relasi warga dengan pemerintah, padahal aktor paling menentukan pada perizinan adalah pemilik modal luar daerah. Warga tidak berhadapan langsung dengan investor, melainkan dengan proses perizinan yang tertutup (*closed space*). Karena investor dan pejabat pemda tidak diwawancarai, bagian ini mencerminkan pengalaman warga, belum seluruh relasi kekuasaan.

C.4. Usulan Model Inovasi Tata Kelola Partisipatif

Bagian ini adalah usulan kebijakan dari temuan dan literatur; belum divalidasi dengan pemangku kepentingan dan belum dikaji kelayakan hukum, pendanaan, serta tumpang tindihnya dengan lembaga yang ada. Klaim inovasi di sini bersifat kontekstual.

Badan pengelola multi-pihak bukan gagasan baru dalam literatur tata kelola kolaboratif (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Otorita Danau Toba, misalnya, dibentuk dengan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 dengan Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana yang wajib memperhatikan aspirasi, budaya, dan masukan masyarakat (Republik Indonesia, 2016), sehingga peran masyarakat berupa masukan. Kekhasan usulan untuk Aceh Tengah ada empat: (1) dibangun di atas kelembagaan yang ada (*reje*, *sarak opat*, BUMK, Majelis Adat Gayo), bukan badan paralel; (2) titik masuknya keterbukaan perizinan sempadan, ranah paling tertutup menurut temuan; (3) dikaitkan dengan penegakan aturan sempadan sebagai tuntutan utama warga; dan (4) berjenjang, sehingga kewenangan baru diberikan setelah dasar hukum dan kepercayaan terbentuk. Studi di empat desa Destinasi Super Prioritas Toba melaporkan bahwa partisipasi pemerintah desa, Pokdarwis, dan pelaku usaha pada tahap perencanaan serta pemantauan dan evaluasi umumnya berkategori sedang, dan merekomendasikan forum komunikasi serta rapat desa rutin untuk memperkuatnya (Budiandrian et al., 2023).

1. Tahap 1: Forum Warga Peduli Pariwisata Danau

Forum dibentuk di tingkat kampung lingkar danau dengan unsur *reje* dan *sarak opat*, nelayan dan petani, pelaku usaha lokal, perempuan, dan pemuda agar tidak hanya mewakili elite kampung. Sebagai ruang undangan (Gaventa, 2006),

forum berisiko menjadi *tokenism* tanpa mekanisme yang mengikat, sehingga fungsinya dikaitkan langsung dengan perizinan.

a) Keterbukaan informasi perizinan: forum menerima pemberitahuan permohonan izin di sempadan dan menyebarkannya kepada warga sebelum izin terbit, menjawab temuan bahwa warga baru tahu setelah bangunan berdiri.
b) Pertimbangan sosial: forum menyusun pertimbangan tertulis yang dilampirkan pada berkas permohonan. Karena Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) diterbitkan pemerintah kabupaten/kota (Republik Indonesia, 2021), kewajiban meminta dan menanggapi pertimbangan ini perlu diatur melalui peraturan bupati atau qanun kabupaten, bukan syarat di tingkat desa. Sebelum itu forum berfungsi sebagai pemberi masukan tidak mengikat.
c) Pengaduan dan pemantauan: forum, *reje*, dan BUMK mencatat keluhan sampah, penimbunan, dan sanitasi, memantau pelanggaran sempadan, dan meneruskannya kepada perangkat daerah dengan kewajiban jawaban tertulis.
d) Diseminasi dan kapasitas: forum menyampaikan kebijakan agar warga tidak hanya tahu tetapi paham, dan melanjutkan program sadar wisata.

Forum memindahkan interaksi dari yang informal dan sporadis menjadi terstruktur. Kurniawan et al. (2021) menunjukkan partisipasi gabungan inisiatif spontan dan program pemerintah masih pasif dan *top-down* pada sebagian dimensi, sehingga diperlukan pendekatan dari bawah yang lebih konsisten. Cole (2006), berdasarkan kasus di Indonesia, menunjukkan bahwa akses informasi serta komunikasi dan pembangunan kepercayaan antaraktor, termasuk melalui pembentukan forum pariwisata, merupakan langkah awal pemberdayaan komunitas.

2. Tahap 2: Badan Pengelola Kawasan Multi-Pihak

Setelah forum berjalan dan dasar hukum tersedia, kewenangan dapat dilembagakan dalam Badan Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Lut Tawar sebagai rumah bersama pemangku kepentingan (DSDAN, 2020). Afni (2022) mencatat keunggulan CTCG sekaligus kendalanya, yaitu kesenjangan peran dan rendahnya kepercayaan masyarakat kepada pemda, sehingga rancangan badan perlu menekankan transparansi dan akuntabilitas.

a) Representasi berimbang: prinsip *tri-partite governance* (pemerintah, masyarakat, pelaku usaha). Komposisi dan bobot suara, termasuk kedudukan investor luar daerah dan lembaga adat, ditetapkan melalui pembahasan agar ketimpangan kekuasaan tidak berpindah ke dalam badan (Ansell & Gash, 2008).
b) Kewenangan: merumuskan rekomendasi zonasi danau, standar limbah usaha wisata, dan skema pendanaan konservasi. Kewenangan mengatur memerlukan qanun kabupaten atau keputusan bupati, dan retribusi lingkungan hanya dapat ditetapkan melalui peraturan daerah atau qanun; tanpa itu badan berfungsi sebagai forum koordinasi dan rekomendasi.
c) Koordinasi dan akuntabilitas**:** *clearing house* untuk mengurangi ego sektoral (DSDAN, 2020) setelah memetakan tugas Dinas Pariwisata, instansi tata ruang dan lingkungan, BUMK, dan Pokdarwis, dengan laporan berkala dan konsultasi terbuka.

Dengan kewenangan keputusan yang dibagi, masyarakat menjadi mitra (*partnership*), sejalan dengan prinsip pengelolaan bersama (Borrini-Feyerabend et al., 2004), dan keterlibatan sejak perencanaan hingga pemantauan dapat meningkatkan rasa memiliki (Wibowo & Belia, 2023).

3. Risiko dan Prasyarat

Forum dan badan dapat dikuasai elite lokal atau pemilik modal (N11 menyebut orang berpengaruh di balik pembangunan), sehingga keterbukaan keanggotaan, rotasi, dan pelaporan publik perlu dirancang sejak awal; kewenangan baru berisiko tumpang tindih dengan Dinas Pariwisata, Pokdarwis, BUMK, dan lembaga adat; pendanaan belum dikaji; dan tanpa penegakan aturan sempadan forum menjadi ruang aspirasi tanpa dampak. Model ini berpotensi meningkatkan peran masyarakat secara bertahap dan berpotensi diadaptasi pada danau lain, tetapi kelayakan dan daya replikasinya belum teruji dan perlu divalidasi melalui diskusi kelompok terarah dengan perangkat desa, nelayan, pelaku usaha, Dinas Pariwisata, instansi tata ruang dan lingkungan, serta lembaga adat, disertai kajian hukum.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam tata kelola pariwisata di Desa Mendale belum mencapai zona citizen power pada seluruh ranah pengambilan keputusan. Pada keputusan strategis terkait perizinan dan pemanfaatan ruang sempadan, masyarakat masih berada pada zona non-participation karena baru mengetahui pembangunan setelah fasilitas wisata berdiri. Sementara itu, bentuk partisipasi informing dan consultation secara informal hanya ditemukan dalam hubungan dengan pelaku usaha dan sosialisasi kebijakan perikanan. Permintaan masyarakat kepada pemerintah daerah, khususnya terkait pengelolaan sampah, juga belum memperoleh tanggapan sehingga masyarakat cenderung mengelola dampak pariwisata secara mandiri melalui peran reje dan BUMK.

Celah tata kelola yang ditemukan bersifat regulatif dan kelembagaan, ditandai dengan belum optimalnya penegakan aturan sempadan, belum tersedianya forum formal yang mempertemukan masyarakat, pemerintah, dan pelaku usaha, serta masih kuatnya tuntutan masyarakat terhadap penegakan regulasi. Kondisi tersebut turut berkaitan dengan berbagai dampak lingkungan, seperti permasalahan sampah, air danau yang keruh dan berbau, penyempitan danau akibat penimbunan sempadan, serta tergesernya keramba nelayan. Sebagai upaya perbaikan, penelitian ini mengusulkan Model Tata Kelola Partisipatif Berjenjang yang terdiri atas Forum Warga Peduli Pariwisata Danau berbasis kelembagaan kampung dan Badan Pengelola Kawasan Multi-Pihak yang didukung payung hukum daerah. Model tersebut masih berupa rancangan kebijakan yang belum diuji sehingga memerlukan validasi lebih lanjut. Penelitian ini memiliki keterbatasan berupa penggunaan studi kasus tunggal yang belum dapat digeneralisasi ke seluruh kawasan, tidak dilibatkannya pemerintah kabupaten dan investor sebagai narasumber sehingga temuan lebih merepresentasikan perspektif masyarakat, serta belum dilakukannya validasi model dan kajian mendalam mengenai aspek hukum maupun pendanaan.

Berdasarkan hasil penelitian, pemerintah daerah disarankan untuk memperkuat penegakan aturan sempadan dan tata ruang, meningkatkan keterbukaan informasi terkait permohonan perizinan di kawasan sempadan, serta

memfasilitasi pembentukan wadah partisipasi masyarakat melalui landasan hukum yang jelas setelah dilakukan kajian hukum. Pelaku usaha diharapkan membentuk forum komunikasi antarpelaku wisata untuk menerapkan standar pengelolaan limbah dan sampah sekaligus membangun dialog dengan masyarakat setempat. Sementara itu, masyarakat bersama reje dan BUMK perlu memperkuat pengawasan lingkungan, mendokumentasikan setiap permintaan atau pengaduan kepada pemerintah daerah, serta mengoptimalkan kelembagaan kampung, termasuk sarak opat, sebagai landasan pembentukan forum warga.

Bagi peneliti selanjutnya, diperlukan penelitian lanjutan untuk memvalidasi Model Tata Kelola Partisipatif Berjenjang melalui diskusi kelompok terarah (focus group discussion), disertai kajian mengenai dasar hukum dan mekanisme pendanaannya. Penelitian selanjutnya juga perlu melibatkan pemerintah daerah dan investor sebagai narasumber, memperluas cakupan kajian ke desa-desa lain di sekitar Danau Lut Tawar, serta melakukan studi mengenai daya dukung lingkungan dan valuasi ekonomi untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai keberlanjutan pengelolaan pariwisata di kawasan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Afni, I. N. (2022). Stakeholder Mapping Dalam Pelaksanaan Community Tourism Collaborative Governance (CTCG) di Desa Maron Wonosobo. *Jurnal Litbang Provinsi Jawa Tengah*, 19(2), 123–136. https://doi.org/10.36762/jurnaljateng.v19i2.853

Agustiansyah, M. (2024). *Kunjungan Pariwisata di Aceh Tengah Diklaim Meningkat.* RRI Takengon. https://www.rri.co.id/takengon/wisata/1062722/kunjungan-pariwisata-di-aceh-tengah-diklaim-meningkat

Agustinawati, A. A. (2023). Perspektif Wisatawan Terhadap Destinasi Pariwisata Danau Lut Tawar Aceh Tengah. *Negotium: Jurnal Ilmu Administrasi Bisnis*, 6(1), 40-47.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M. T., Kothari, A., & Renard, Y. (2004). *Sharing Power: Learning by Doing in Co-management of Natural Resources throughout the World*. United Kingdom: IIED and IUCN/CEESP/CMWG, Cenesta, Tehran.

Budiandrian, B., Budiarto, T., & Hikmatyar, V. (2023). Partisipasi Masyarakat Desa dan Pelaku Usaha dalam Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan di Kabupaten Toba. *Jurnal Budiman*, 1(1), 1–12.

Cole, S. (2006). Information and Empowerment: The Keys to Achieving Sustainable Tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 14(6), 629–644. https://doi.org/10.2167/jost607.0

Cornwall, A. (2004). *Spaces for Transformation? Reflections on Issues of Power and Difference in Participation in Development. In S. Hickey & G. Mohan (Eds.) Participation: From Tyranny to Transformation?*. New York: Zed Books.

Dewan Sumber Daya Air Nasional. (2020). *Rekomendasi Pengelolaan Danau secara Terpadu dan Berkelanjutan*. Jakarta: Dewan Sumber Daya Air Nasional.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Gaventa, J. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin*, 37(6), 23-33. https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x

Ina-Geoportal. (2018). *Peta Dasar Indonesia*. Jakarta: Badan Informasi Geospasial. https://tanahair.indonesia.go.id/

Ira, W. S., & Muhamad, M. (2020). Partisipasi Masyarakat pada Penerapan Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan (Studi Kasus Desa Wisata Pujon Kidul, Kabupaten Magelang). *Jurnal Pariwisata Terapan*, 3(2), 124-135. https://doi.org/10.22146/jpt.43802

Keyim, P. (2016). Tourism and Rural Development in Western China: A Case From Turpan. *Community Development Journal*, 51(4), 534–551. https://doi.org/10.1093/cdj/bsv046

Kulandima, R. U. L., & Lasso, A. H. (2023). Partisipasi Masyarakat Desa Tuafanu dalam Pembangunan Pariwisata Pantai Oetune, Kabupaten Timor Tengah Selatan. *Jurnal Kepariwisataan Indonesia*, 17(1), 119–131. https://doi.org/10.47608/jki.v17i12023.119-131

Kurniawan, E., Astuti, T. M. P., & Syifauddin, M. (2021). Community Participation in Creating Sustainable Community-Based Tourism. *Visions for Sustainability*, 17, 39–55. https://doi.org/10.13135/2384-8677/5997

Maheswari, T., & Gustaman, A. (2022). Implementasi Empat Pilar Pariwisata Berkelanjutan di Desa Janti, Klaten. *Komunitas: Jurnal Pengabdian kepada Masyarakat*, 10(1), 1–12.

Okazaki, E. (2008). A Community-Based Tourism Model: Its Conception and Use. *Journal of Sustainable Tourism*, 16(5), 511–529. https://doi.org/10.2167/jost782.0

Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah. (2001). *Peraturan Daerah Kabupaten Aceh Tengah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Garis Sempadan dan Pemanfaatan Daerah Penguasaan Tepi Danau Lut Kala–Boom*.

Reed, M. G. (1997). Power Relations and Community-Based Tourism Planning. *Annals of Tourism Research*, 24(3), 566–591. https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00023-6

Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966.

Republik Indonesia. (2016). *Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 108.

Republik Indonesia. (2019). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6405.

Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 26, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6628.

Scheyvens, R. (2002). *Tourism for Development: Empowering Communities*. London: Pearson Education Limited.

Sutrisno, S., & Harnedi, J. (2018). Membangun Masyarakat Sadar Wisata dan Sadar Bencana di Kawasan Danau Lut Tawar Takengon. *Jurnal As-Salam*, 2(3), 93–102. https://doi.org/10.37249/as-salam.v2i3.104

Tosun, C. (2000). Limits to Community Participation in The Tourism Development Process in Developing Countries. *Tourism Management*, 21(6), 613–633. https://doi.org/10.1016/S0261-5177(00)00009-1

Tosun, C. (2006). Expected Nature of Community Participation in Tourism Development. *Tourism Management*, 27(3), 493–504. https://doi.org/10.1016/j.tourman.2004.12.004

Wang, L., & Yotsumoto, Y. (2019). Conflict in Tourism Development in Rural China. *Tourism Management*, 70, 188–200. https://doi.org/10.1016/j.tourman.2018.08.012

Wibowo, M. S., & Belia, L. A. (2023). Partisipasi Masyarakat dalam Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan. *Jurnal Manajemen Perhotelan dan Pariwisata*, 6(1), 25-32. https://doi.org/10.23887/jmpp.v6i1.58108