

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Collaborative governance mengharuskan pemerintah dan non pemerintah untuk bekerja sama untuk memastikan pariwisata berkembang sesuai harapan dan memberikan manfaat. Keberhasilan dalam melakukan pengembangan potensi pariwisata sangat bergantung dari perspektif pekerjaan masing-masing elemen, dengan mempertimbangkan program dan komponen anggaran saat ini. Dapat dikatakan suatu lokasi wisata belum dapat berkembang secara efektif, baik oleh masyarakat di sekitarnya maupun oleh pihak pengelola dan pemerintah.

Sektor pariwisata di Indonesia memiliki peranan penting sebagai salah satu sumber bagi penerimaan devisa dari kunjungan wisatawan mancanegara, serta dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, khususnya dalam mengurangi jumlah pengangguran dan meningkatkan produktivitas suatu negara. Pembangunan kepariwisataan mempunyai tujuan akhir untuk meningkatkan pendapatan masyarakat yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi. Perkembangan pariwisata juga mendorong dan mempercepat pertumbuhan ekonomi (Yakup, 2019).

Indonesia kaya akan sumber daya hayati yang menjadi peluang sebagai daya tarik wisata. Daya tarik wisata yang bercorak alam, budaya, dan sejarah dapat dikatakan sebagai ekowisata. Pengertian ekowisata adalah suatu bentuk wisata yang bertanggungjawab terhadap kelestarian area yang masih alami (natural), juga memberi manfaat secara ekonomi dan mempertahankan keutuhan budaya bagi masyarakat setempat. Atas dasar pengertian ini, bentuk ekowisata pada dasarnya

merupakan bentuk gerakan konservasi yang dilakukan oleh penduduk dunia (Sari dan Hidayat-sardini,2022).

Terdapat empat elemen kunci dari definisi ekowisata yang perlu disoroti yaitu ekowisata yang bergantung pada lingkungan alam, ekowisata memiliki tujuan mendorong pengunjung untuk mempelajari, memahami dan berusaha untuk melestarikan lingkungan alam, ekowisata harus mendorong keberlanjutan lingkungan, serta ekowisata harus lebih dari sekedar kelestarian atau konservasi lingkungan yang harus mencakup unsur-unsur budaya dan mempertimbangkan orang-orang yang tinggal di dalam atau di dekat operasi ekowisata tersebut.

Proses pengelolaan ekowisata tidak hanya dititik beratkan kepada peran pemerintah, namun juga berbagai sektor yang dalam hal ini peran swasta, komunitas, hingga masyarakat turut andil. Sinergi peran stakeholders tersebut divisualisasikan dengan menggunakan perspektif *collaborative governance*. *Collaborative governance* menurut Ansell dan Gash dalam (Danastry dan Kurniawan 2021) adalah pengaturan dimana terdapat satu atau lebih badan publik yang secara langsung melibatkan *non-state* aktor dalam proses pengambilan keputusan kolektif, berorientasi konsensus, serta deliberative yang bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan, program atau aset publik. *Collaborative governance* merupakan suatu forum yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Maka dari itu konsep *collaborative governance* penting untuk diterapkan pada kawasan ekowisata Tangkahan.

Berkisar pada tahun 1980–1990-an, masyarakat sekitar Tangkahan sering melakukan pembalakan kayu hutan pada Taman Nasional Gunung Leuser. Setelah muncul kegiatan ekowisata di kawasan Ekowisata Tangkahan telah mengubah

perilaku masyarakat dari yang awalnya perambah hutan menjadi penjaga hutan (Ginting, dkk 2010). Hingga pada tahun 2001 masyarakat Tangkahan berhimpun untuk menyetujui peraturan desa untuk melarang aktivitas eksploitasi hutan secara ilegal dan lahirlah Lembaga Pariwisata Tangkahan (LPT). Kemudian pada bulan April 2002, LPT memohon izin pemanfaatan untuk kegiatan pariwisata alam yang didasarkan pada MoU dengan Balai Besar Taman Nasional Gunung Leuser dengan luas 17.500 Ha.

Lembaga Pariwisata Tangkahan dalam menjalankan perannya sangatlah berat jika harus bekerja sendiri maka dari itu lembaga atau organisasi ini bekerja sama dengan Pemda Kabupaten Langkat melalui dinas pariwisata yang memiliki wewenang dalam bidang pariwisata. Salah satu upaya yang dilakukan sejak tahun 2001 yaitu pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat di kawasan Tangkahan dengan dukungan kolaborasi parapihak yaitu di Desa Namo Sialang dan Sei Serdang. Tujuannya adalah mencari alternatif pendapatan ekonomi agar perilaku masyarakat yang destruktif dapat diubah (Lubis dan Rizal, 2018). Dengan adanya ekowisata, tentunya kawasan konservasi semakin terjaga karena pemanfaatannya pun mengarah dengan prinsip yang lestari dan berkelanjutan.

Ekowisata Tangkahan merupakan potret keberhasilan dari kerjasama dengan banyak pihak untuk mendukung perlindungan kawasan taman nasional. Hal ini memberikan *multiplier effect* pada peningkatan kesadaran masyarakat, dan kawasan hutan di sekitarnya. Ekowisata Tangkahan kini tak hanya dikenal oleh masyarakat setempat saja, namun menjadi primadona bagi wisatawan lokal maupun mancanegara. Lebih dari 40.000 wisatawan lokal mengunjungi Tangkahan setiap tahunnya sedangkan angka wisatawan mancanegara sudah menyentuh angka 6000

orang setiap tahunnya (Wiratno, 2013). Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana kolaborasi antara pemerintah kabupaten langkat dengan Lembaga Pariwisata Tangkahan (LPT) yang merupakan lembaga swadaya masyarakat yang memiliki kesadaran untuk menjaga, mengelola, dan mengembangkan potensi yang terdapat di kawasan ekowisata Tangkahan.

Letak Ekowisata Tangkahan berada pada sejangkal kawasan Taman Nasional Gunung Leuser (TNGL) dimana taman nasional ini pernah ditetapkan oleh UNESCO sebagai situs warisan dunia, *Tropical Rainforest Heritage of Sumatera* pada tahun 2004 dan menjadi rumah terakhir bagi harimau sumatera, badak sumatera, orangutan sumatera, dan gajah sumatera. Adapun objek wisata di ekowisata tangkahan seperti.

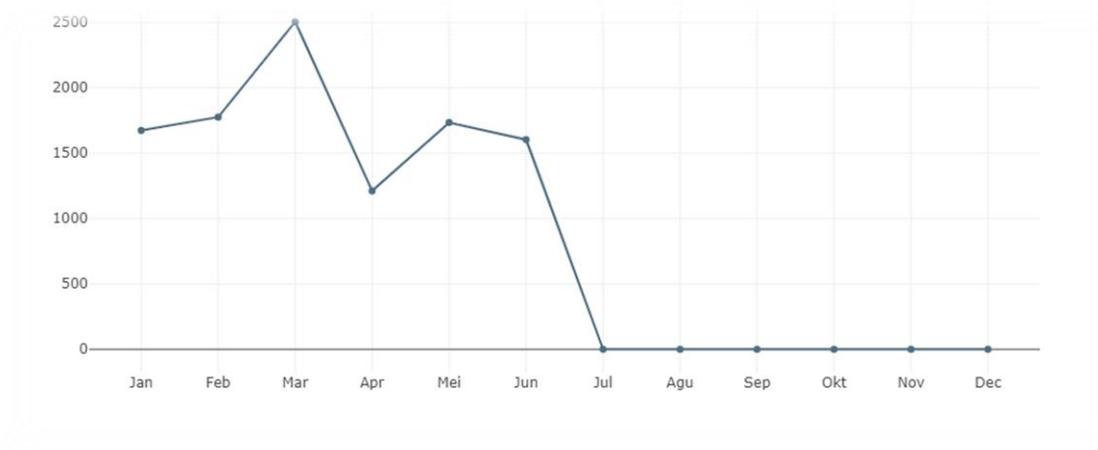
1. Wisata Tracking Gajah. Ekowisata Tangkahan memiliki 9 ekor gajah yang telah dijinakkan terdiri dari 2 ekor jantan dan 7 ekor betina.
2. Wisata Memandikan Gajah. Wisata memandikan gajah menjadi salah satu wisata yang sangat menarik di Ekowisata Tangkahan. Aktivitas memandikan gajah akan dilakukan oleh mahout pada pukul 09.00 WIB dan pukul 16.00 WIB.
3. Wisata Pemandian. Pengunjung dapat mandi di air terjun yang terdapat di pinggiran Sungai Buluh. Selain air sungai yang jernih dan air terjun, wisatawan dapat mandi air panas yang terdapat di celah batu pinggiran sungai.
4. Wisata River Tubing. Merupakan wisata olahraga air yang memanfaatkan arus sungai dengan menggunakan ban besar. Start

tubing dimulai dari tempat pemandian gajah di Sungai Buluh, terus turun ke hilir mengikuti arus Sungai Batang Serangan.

Menurut Undang-Undang No 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata menyatakan bahwa kegiatan pariwisata didukung dengan pengelolaannya oleh masyarakat, pengusaha atau pihak swasta, pemerintah dan pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan peraturan pemerintah daerah Kabupaten Langkat yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Tahun 2020-2025.

Adapun jumlah kunjungan wisatawan yang berkunjung ke objek wisata di kabupaten Langkat pada tahun 2023 periode dari bulan Januari sampai Juni sebagai berikut.

Gambar 1.1 Jumlah Kunjungan Wisatawan Kabupaten Langkat 2023



Sumber: BPS Kabupaten Langkat 2023

Jika dilihat dari gambar grafik diatas jumlah kunjungan mengalami peningkatan pada bulan maret yaitu sebanyak 2.504 wisatawan, jumlah kunjungan terendah terjadi pada bulan April dengan jumlah sebanyak 1.211. Lalu pada bulan Juni jumlah kunjungan kembali mengalami peningkatan yaitu dengan jumlah

sebesar 1.603 wisatawan baik lokal maupun mancanegara. Hal ini menunjukkan bahwa sektor pariwisata masih dominan atau sektor yang dapat diandalkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Langkat.

Tabel 1.1
Jumlah Kunjungan Di Ekowisata Tangkahan Tahun 2018-2023

| Tahun | Wisatawan Lokal | Wisatawan Mancanegaraa | Jumlah Wisatawan |
|--------------------|-----------------|------------------------|------------------|
| 2018 | 24.480 | 6.320 | 31.200 |
| 2019 | 24.726 | 3.874 | 28.600 |
| 2020 | 23.519 | 2.081 | 25.600 |
| 2021 | 14.400 | - | 14.400 |
| 2022 | 32.600 | - | 32.600 |
| 2023 (Jan-Agst) | 34.103 | 2.697 | 36.800 |

Sumber: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Langkat (2023)

Berdasarkan tabel diatas peneliti dapat mengetahui bahwa jumlah kunjungan wisatawan lokal maupun mancanegara yang berkunjung ke Ekowisata Tangkahan selama 5 tahun terakhir tidak stabil yang dimana jumlah kunjungan wisatawan lokal paling sedikit terjadi pada tahun 2020 dengan jumlah 17.819 yang disebabkan adanya pandemi Covid-19, sedangkan jumlah kunjungan wisatawan lokal paling banyak terjadi terjadi pada tahun 2022 dengan jumlah 70.070.

Lalu jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Ekowisata Tangkahan paling sedikit terjadi pada tahun 2021 dengan tidak ada kunjungan. Hal ini terjadi karena pandemi Covid-19 yang melanda. Jumlah kunjungan pada tahun 2022 mengalami peningkatan yang sangat signifikan yaitu dengan jumlah kunjungan 6.444.

Dengan melihat jumlah kunjungan wisatawan Ekowisata Tangkahan yang cukup besar maka dari itu pemerintah melakukan kerjasama dengan masyarakat sekitar Ekowisata Tangkahan melalui Lembaga Pariwisata Tangkahan (LPT) untuk terus melakukan pengembangan pada Ekowisata Tangkahan dengan melakukan beberapa program seperti, pembangunan dan perbaikan infrastruktur terutama akses jalan, dan pembangunan fasilitas pendukung di Ekowisata Tangkahan. Hal ini dilakukan sebagai upaya pengembangan Ekowisata Tangkahan yang nantinya akan dapat meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan yang akan berdampak terhadap peningkatan pendapatan masyarakat sekitar Ekowisata Tangkahan dan juga akan meningkatkan PAD Kabupaten Langkat.

Aktivitas dimulai dari perencanaan partisipatif dengan masyarakat lokal di 2 desa dalam pengelolaan ekowisata di zona pemanfaatan Taman Nasional Gunung Leuser (TNGL), kawasan Tangkahan. Kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan dan penguatan insitusi lokal berupa LPT melalui MoU antara masyarakat, Balai TNGL, Perusahaan Indecon, dan pemerintah. Selanjutnya, LPT melakukan penyusunan *master plan*, perencanaan bisnis dan peningkatan kapasitas, diantaranya perencanaan pengembangan ekowisata, pembuatan jalur *tracking* dan kepeemanduan wisata (*community tour operator/CTO*). Dari sisi aturan pengelolaan wisata, sudah terdapat kesepakatan kode etik pengunjung dan *standard operation procedure* (SOP). Akhirnya masyarakat lokal berperan dalam pengamanan kawasan Tangkahan dengan membentuk unit ranger. (wawancara dengan Fredi selaku anggota LPT, 26 Mei 2023)

Namun berdasarkan mini riset ditemukan bahwasannya bentuk nyata proses *collaborative governance* dalam ekowisata Tangkahan sampai saat ini belum

maksimal, hal itu dapat dilihat dari dialog tatap muka dan komitmen dalam proses kolaborasi. Semua *collaborative governance* dibangun berdasarkan adanya dialog tatap muka yang dilakukan melalui rapat, musyawarah, dan sosialisasi antar para pemangku kepentingan yang terdiri dari pemerintah daerah Kabupaten Langkat, pemerintah desa Namo Sialang, LPT, dan masyarakat sekitar ekowisata Tangkahan. Dialog tatap muka yang seharusnya dilakukan sebagai upaya penguatan akan rencana program kedepan, tetapi minim dilakukan, hal ini yang menjadi permasalahan dalam proses kolaborasi. Sejalan dengan pernyataan Fredy selaku anggota LPT dan masyarakat Tangkahan, beliau mengatakan rapat atau musyawarah minim dilakukan sehingga tidak adanya komitmen dan pembahasan lebih lanjut mengenai beberapa rencana program yang sudah ditetapkan.

Komitmen dalam proses kolaborasi merupakan hal yang penting untuk ditekankan, karena komitmen bukanlah kesepakatan satu kali akan tetapi suatu proses kegiatan bekerjasama yang berkelanjutan dan saling menguntungkan antara pemerintah dengan LPT sebagai upaya pengembangan ekowisata Tangkahan. Komitmen antara pemerintah dan LPT dilakukan dengan menyusun rencana pembangunan, perbaikan infrastruktur jalan, serta pembangunan fasilitas pendukung, hal ini sesuai dengan instruksi Wakil Gubernur Sumatera Utara Musa Rajekshah dalam rapat pemantapan rencana kerja pengembangan potensi Ekowisata Tangkahan pada Januari 2022. Tetapi sampai saat ini tidak adanya tindakan lanjut dari program yang sudah direncanakan, artinya komitmen yang dilakukan hanya terjadi di awal saja belum ada aksi nyata sampai saat ini. Hal ini sesuai dengan pernyataan Agus Syahputra selaku anggota LPT dalam Green Network Asia pada Juni 2022. Satu hal yang paling jelas dan sering dikeluhkan

warga adalah akses jalan sepanjang sekitar 10-12 km menuju lokasi yang kondisinya rusak parah.

Hal inilah yang mendasari peneliti untuk meneliti mengenai *collaborative governance* dan tantangan yang dihadapi didalam proses *collaborative governance* antara pemerintah dengan LPT. Karena didalam *collaborative governance* pemerintah dan non-pemerintah aktif berpartisipasi. Sehingga ekowisata dapat berkembang sesuai dengan apa yang diharapkan dan bisa memberikan manfaat.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses *collaborative governance* dalam pengembangan Ekowisata Tangkahan?
2. Apa dimensi dan pendukung penghambat *collaborative governance* dalam pengembangan Ekowisata Tangkahan?

1.3 Fokus Penelitian

Untuk memperjelas ruang lingkup permasalahan dalam penelitian, perlu ditetapkan fokus penelitian sehingga akan dapat diperoleh suatu kejelasan data yang tepat dan akurat terhadap aspek-aspek yang harus diteliti. Adapun yang menjadi fokus pada penelitian ini adalah:

1. Proses *collaborative governance* dalam pengembangan ekowisata Tangkahan. Sub fokus penelitian meliputi dialog tatap muka dan komitmen dalam proses kolaborasi.
2. Dimensi pendukung dan penghambat *collaborative governance* dalam pengembangan ekowisata Tangkahan. Sub fokus pendukung meliputi

lingkungan politik dan lingkungan sosial. Sub fokus penghambat meliputi faktor budaya dan institusi.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan melakukan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses *collaborative governance* dalam pengembangan Ekowisata Tangkahan.
2. Untuk mengetahui apa saja dimensi pendukung dan penghambat dalam proses *collaborative governance* dalam pengembangan Ekowisata Tangkahan.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis: Dibidang ilmu manajemen pemerintahan, dan ilmu administrasi publik dapat menambah wawasan mengenai pengelolaan ekowisata serta menambah wawasan mengenai studi *collaborative governance* dalam pengelolaan ekowisata.
2. Secara Praktis: Penelitian ini diharapkan Sebagai bahan pertimbangan Pemerintah dalam memberikan kesadaran warga tentang pengelolaan pariwisata yang baik serta masyarakat diiharapkan dapat memberikan gambaran tentang pengelolaan ekowisata dan hasil-hasilnya yang telah dicapai, sehingga dapat dipakai sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan prioritas kebijakan lebih lanjut.