

# TESIS

## **KEDUDUKAN BADAN OTORITA PARIWISATA DALAM HAK PENGELOLAAN KAWASAN PARIWISATA DANAU TOBA (ANALISIS YURIDIS PERATURAN PRESIDEN NOMOR 49 TAHUN 2016 TENTANG BADAN OTORITA PENGELOLA KAWASAN PARIWISATA DANAU TOBA)**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar  
Magister Hukum (M.H)



Disusun Oleh :

**NAMA : ANDO GURNING**

**NOMOR MAHASISWA : 171021001**

**BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCA SARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

**PEKANBARU**

**2021**

## DAFTAR SINGKATAN

AHP	: <i>Analytical Hierarchy Proses</i>
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APKASI	: Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia
BKPEKDT	: Badan Koordinasi Pelestarian Ekosistem Kawasan Danau Toba
BODT	: Badan Otorita Danau Toba
BOP	: Badan Otorita Pariwisata
BOPDT	: Badan Otorita Pariwisata Danau Toba (BOPDT)
CAT	: Cekungan Air Tanah
DMO	: <i>Destination Management Organization</i>
DPN	: Destinasi Pariwisata Nasional
DPU	: Destinasi Pariwisata Unggul
GKT	: Geopark Kaldera Toba
ILEC	: <i>International Lake Environment Committee Foundation</i>
KDT	: Kawasan Danau Toba
KEK	: Kawasan Ekonomi Khusus
KSN	: Kawasan Strategis Nasional
KSN	: Kawasan Strategis Nasional
KSPN	: Kawasan Strategis Pariwisata Nasional
LTEMP	: Lake Toba Ecosystem Management Plan
ODTW	: Obyek dan Daya Tarik Wisata
PEMDA	: Pemerintah Daerah
RIDPP	: Rencana Induk Destinasi Pariwisata Prioritas
RPJM	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Puji dan Syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala Rahmat dan Karunianya pada penulis, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul: ***Kedudukan Badan Otorita Pariwisata Dalam Hak Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba (Analisis Yuridis Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba)***.

Penulis menyadari bahwa tesis dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis berterima kasih kepada semua pihak yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan kontribusi dalam menyelesaikan Tesis ini. Selanjutnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi.,SH.,M.C.L selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau;
2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.,H M.Hum selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah mendidik dan memberikan ilmu pengetahuan;
3. Bapak DR. Surizki Febrianto, S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah mendidik dan memberikan ilmu pengetahuan;

4. Bapak H.M Husnu Abadi, S.H.,M.Hum., Selaku Pembimbing I dalam penulisan tesis ini, terimakasih atas waktunya yang sangat berharga dalam membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya;
5. Bapak Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H selaku Pembimbing II dalam penulisan tesis saya yang telah banyak membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan pengetahuan dan pengalamannya yang sangat berharga kepada penulis, semoga jasa dari Bapak dan Ibu Dosen dibalas oleh Allah SWT;
7. Orangtua dan seluruh keluarga yang telah mencurahkan cinta dan kasih sayang yang tulus, memberikan dukungan semangat moril, materil dan selalu mengiringi setiap langkah kehidupan penulis dengan pengertian dan doa-doa yang tiada henti.
8. Terima kasih juga penulis sampaikan buat Istri terkasih yang telah memberikan semangat/motivasi tersendiri dalam penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan dan kesempurnaan dalam penelitian dan penulisan karya ilmiah ini, dengan itu penulis menerima kritik dan sarannya demi kesempurnaannya.

Pekanbaru, Februari 2021

Penulis

Ando Gurning, S.H.

## DAFTAR ISI

<b>LEMBARAN JUDUL</b>	
<b>DAFTAR SINGKATAN</b>	
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Masalah Pokok .....	13
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	14
D. Kerangka Teori .....	14
E. Konsep Operasional .....	21
F. Metode Penelitian .....	21
<b>BAB II TINJAUAN UMUM PARIWISATA DI INDONESIA</b> .....	<b>27</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Pariwisata .....	27
1. Sejarah Pariwisata .....	27
2. Pengertian Pariwisata .....	28
3. Jenis-Jenis Pariwisata .....	29
4. Tujuan Penyelenggaraan Kepariwisata .....	29
5. Objek Wisata .....	30
B. Tinjauan Umum Tentang Pariwisata Danau Toba .....	33
C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah .....	37
1. Pemerintah Daerah .....	37
2. Konsep Desentralisasi .....	40
3. Desentralisasi Pariwisata .....	42
D. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba .....	43
E. Rencana Pengelolaan Danau Toba .....	47
1. Rencana Judul .....	47
2. Rencana Detail .....	48

**BAB III KEDUDUKAN BADAN OTORITA PARIWISATA DANAU TOBA ..... 60**

- A. Kedudukan Badan Otorita Pariwisata dalam Hak Pengelolaan Kawasan  
Pariwisata Danau Toba ..... 60
- B. Sinkronisasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam  
Pengembangan Kawasan Pariwisata Pasca Pembentukan  
Badan Otorita Pariwisata Danau Toba ..... 84

**BAB IV PENUTUP ..... 109**

- A. Kesimpulan ..... 109
- B. Saran ..... 110

**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**



## ABSTRAK

Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016. Pasca dibentuknya Badan Otorita Pariwisata Danau Toba banyak terjadi pro dan kontra, selain adanya isu tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait hak pengelolaan, perwakilan masyarakat adat juga mengkalim bahwa Badan Otorita hanya melakukan pengembangan sepihak tanpa melibatkan masyarakat adat setempat, selain itu permasalahan agraria tanah adat di kawasan Danau Toba juga menjadi persoalan mendasar, tanah dan lahan yang awalnya tidak ada kepastian hukum dan sudah menjadi tanah masyarakat adat setempat tiba-tiba dikuasakan kewenangannya untuk digunakan kepada Badan Otorita Pariwisata Danau Toba dengan menggunakan dasar hukum Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.

Masalah pokok pada penelitian ini adalah : 1) bagaimana kedudukan Badan Otorita Pariwisata dalam hak pengelolaan kawasan pariwisata Danau Toba. 2) bagaimana Sinkronisasi kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam pengembangan kawasan pariwisata pasca pembentukan Badan Otorita Pariwisata Danau Toba.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan secara penelitian normatif sedangkan dari sifatnya penelitian ini merupakan penelitian deskriptif.

Kedudukan Badan Otorita Pariwisata Dalam Hak Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba berkedudukan dibawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden. Badan yang dibentuk melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba yang secara struktur terdiri dari Dewan Pengarah yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Kemaritiman dan Badan Pelaksana Otorita Danau Toba yang dipimpin oleh seorang Direktur. Pariwisata maupun dengan instansi terkait sesuai dengan bidang tugasnya. Badan Otorita Danau Toba diberikan hak untuk mengelola kawasan Danau Toba paling sedikit seluas 500 (lima ratus) Hektar. Sinkronisasi kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengembangan kawasan pariwisata pasca pembentukan Badan Otorita Pariwisata Danau Toba dilakukan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan dan kepentingan. Sinkronisasi kewenangan pemerintah pusat dan daerah dilakukan pada bidang kepariwisataan, kemudian sinkronisasi yang berkaitan dengan Kawasan Ekonomi Khusus dan kemudian sinkronisasi yang berkaitan dengan kawasan strategis pariwisata kebijakan umum pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu perlunya memperjelas status pendelegasian atau pelimpahan wewenang di bidang perizinan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah guna menghindari konflik kewenangan dan keterlibatan pemerintah daerah sekitar Danau Toba dalam penentuan kebijakan strategis.

**Kata Kunci : Kedudukan - Badan Otorita Pariwisata - Danau Toba**

## ABSTRACT

*The Lake Toba Tourism Area Management Authority Board was formed through Presidential Regulation Number 49 of 2016. After the establishment of the Lake Toba Tourism Authority Board there were many pros and cons, in addition to the issue of overlapping authority between the central government and local governments related to management rights, representatives of indigenous peoples also claimed that the Authority Agency only carries out unilateral development without involving local customary communities, besides that the agrarian problem of customary land in the Lake Toba area is also a fundamental problem, land and land that initially had no legal certainty and had become the land of local customary communities suddenly had their authority empowered to used by the Lake Toba Tourism Authority Board using the legal basis of Presidential Regulation Number 49 of 2016 concerning the Lake Toba Tourism Area Management Authority Agency.*

*The main problems in this research are: 1) what is the position of the Tourism Authority Agency in the management rights of the Lake Toba tourism area. 2) how to synchronize the authority of the Central and Regional Governments in the development of tourism areas after the establishment of the Lake Toba Tourism Authority Board.*

*The research method used in this study uses a normative research approach, while by its nature this research is a descriptive study.*

*The Position of the Tourism Authority Agency in the Management Rights of the Lake Toba Tourism Area is under the President and is responsible to the President. The body that was formed through Presidential Regulation (Perpres) Number 49 of 2016 concerning the Lake Toba Tourism Area Management Authority Agency which structurally consists of a Steering Board led by the Coordinating Minister for Maritime Affairs and the Lake Toba Authority Implementing Body led by a Director. Tourism and related agencies in accordance with their respective fields of work. The Lake Toba Authority Agency is granted the right to manage the Lake Toba area of at least 500 (five hundred) hectares. Synchronization of central and regional government authorities in developing tourism areas after the establishment of the Lake Toba Tourism Authority was carried out to prevent overlapping authorities and interests. Synchronization of central and regional government authority is carried out in the tourism sector, then synchronization relating to Special Economic Zones and then synchronization relating to tourism strategic areas general policies of the central government and regional governments. In addition, it is necessary to clarify the status of delegation or delegation of authority in the field of licensing from the central government to local governments in order to avoid conflicts of authority and involvement of local governments around Lake Toba in determining strategic policies.*

*Keywords: Position - Tourism Authority Agency - Lake Toba*



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sektor pariwisata di Indonesia adalah salah satu sektor yang memiliki peranan penting dalam keberlangsungan perekonomian Indonesia apabila mendapatkan pengelolaan yang baik dan benar, sehingga dapat menciptakan kemakmuran melalui perkembangan transportasi, akomodasi dan komunikasi yang menciptakan peluang kerja yang relatif besar disuatu wilayah pariwisata tersebut.

Kementerian Pariwisata Republik Indonesia (Kemenpar) mencanangkan pembentukan Badan Otorita Pariwisata (BOP) di sepuluh destinasi wisata prioritas di Indonesia, yang dimulai pada tahun 2016.<sup>1</sup> Faktor sinergi di antara pengelola destinasi wisata nampaknya menjadi pertimbangan pembentukan lembaga ini. Menteri Pariwisata Arief Yahya mencontohkan bahwa destinasi wisata Danau Toba dikelola oleh tujuh pengelola padahal infrastrukturnya cuma satu,<sup>2</sup> begitu pula halnya kawasan candi Borobudur yang jelas merupakan destinasi tunggal tetapi dikelola oleh banyak pengelola.<sup>3</sup> Terungkap juga bahwa gagasan ini terinspirasi dari lembaga yang mengelola situs

---

<sup>1</sup> [http://Www.Kemenpar.Go.Id/Userfiles/Paparan%20- %20Deputi%20BPDIP.Pdf](http://Www.Kemenpar.Go.Id/Userfiles/Paparan%20-%20Deputi%20BPDIP.Pdf), diakses tanggal 28 November 2020

<sup>2</sup> [https://m.tempo.co/Read/News/2015/12/28/090731335/Badan-Otoritas-Pariwisata-Akan-Kelola-10-Destinas-Wisata,diakses tanggal 24 November 2020](https://m.tempo.co/Read/News/2015/12/28/090731335/Badan-Otoritas-Pariwisata-Akan-Kelola-10-Destinas-Wisata,diakses%20tanggal%2024%20November%202020)

<sup>3</sup><http://nasional.kompas.com/Read/2016/01/29/23020801/Presiden.Bentuk.Badan.%20Otorita.s.Khusus.Untuk.Kelola.Candi.Borobudur, diakses tanggal 22 November 2020>

Angkor Wat Kamboja, serta di Malaysia, Spanyol dan negara-negara lain yang memiliki cagar budaya dunia.

Ada sejumlah ide yang coba dirangkum dalam BOP. Secara konseptual, BOP diharapkan mengembangkan dan mengkombinasikan atraksi alam, budaya, dan hiburan lainnya. Dari segi struktur, BOP direncanakan akan terdiri dari Dewan Pengarah dan Dewan Pelaksana., sedangkan mengenai sumber dana bagi lembaga ini diharapkan dapat berasal dari APBN, sumbangan tidak mengikat, atau dari dana usaha yang mereka dapatkan.

Semangat tinggi yang ditunjukkan pemerintah pusat untuk melahirkan BOP ternyata menemui kendala berkaitan dengan kejelasan kewenangan pemerintah daerah dan pelibatan para pemangku kepentingan (stake holders) di bidang kepariwisataan dalam BOP. Hal ini terlihat dari molornya target penerbitan Peraturan Presiden mengenai pembentukan BOP yang awalnya akan direncanakan terbit pada bulan Desember 2015, ternyata hingga bulan Mei 2016 belum juga rampung.

Bagi suatu negara, sektor pariwisata dapat menghasilkan banyak devisa yang amat perlu untuk membiayai pembangunannya.<sup>5</sup> Mengelola kepariwisataan menjadi suatu industri bagi negara Indonesia dapat dikatakan merupakan sesuatu yang realtif baru. Apabila negara-negara tetangganya sudah sejak tahun 1960-an mengembangkan industri kepariwisataannya, maka Indonesia baru memulai menjelang tahun 1970-an. Bagaimanapun rintisan pengembangan Indonesia secara industrial ini telah mampu membuahkan hasil yang cukup menggembirakan. Pada tahun 1969 Indonesia baru dikunjungi

sekitar 86.000 wisatawan asing, tetapi dalam tahun 1980 jumlah ini telah mencapai 561.178 wisatawan asing.<sup>4</sup>

Kinerja kepariwisataan nasional, secara akumulatif sampai bulan Juli 2015 kunjungan wisman sebanyak 5.472.050 wisman atau tumbuh 2,69% dibandingkan periode yang sama (Januari-Juli) 2014 sebanyak 5.328.732 wisman. Penerimaan devisa diperkirakan mencapai US\$ 5,5 miliar dengan perkiraan pengeluaran wisman per kunjungan sebesar US\$ 1.187,88. Tiga pintu masuk yang memberikankontribusi tinggi penerimaan wisman pada bulan Juli 2015 adalah Batam (7,8%), Bali (6,4%), Jakarta (3,7%).<sup>5</sup>

Keinginan Pemerintah untuk membentuk BOP di 10 (sepuluh) destinasi ternyata baru berhasil satu saja pada bulan Juni 2016, yakni BOP untuk kawasan Danau Toba, Sumatera Utara, yang disingkat sebagai Otorita Danau Toba.<sup>6</sup> BOP tersebut dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Sebagai tindak lanjut atas peraturan presiden tersebut, telah diterbitkan Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba.

Pembentukan Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba (Otorita Danau Toba) ternyata menuai reaksi yang beragam semenjak pembentukan hingga saat penelitian ini dilakukan. Di satu sisi, sejumlah

---

<sup>4</sup> James J. Spillane. *Ekonomi Pariwisata*. Kanisius, Yogyakarta, 1987, hlm. 59

<sup>5</sup> Sambutan Menteri Pariwisata R.I. Pada Peringatan World Tourism Day dan Hari Kepariwisata Nasional, dimuat 23 September 2015 pukul 10:00 WIB di <http://www.kemenpar.go.id> diakses pada tanggal 3 Mei 2020 pukul 14:01 WIB

<sup>6</sup> Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

kalangan menyambut baik, sedangkan di sisi lain terdapat pihak-pihak yang mengekspresikan sikap kritisnya. Salah satu perkembangan aktual adalah dilaksanakannya Seminar yang membahas Rencana Pembangunan Kawasan Danau Toba dan Peluang Masyarakat Adat yang dilaksanakan di Parapat, Sumatera Utara.<sup>7</sup>

Menurut Guru Besar Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), Andi Ramses mengatakan bahwa Badan Otorita itu institusi pusat, sehingga menjadi sistem sentralisasi. Danau Toba seharusnya menjadi kewenangan pemda untuk mengelolanya yang telah diberi mandat dalam undang-undang otonomi daerah, Andi Ramses juga menambahkan bahwa Pemerintah pusat juga tidak bisa berdalih pembentukan Badan Otorita Danau Toba karena tujuh pemda di sekitar Danau Toba sulit koordinasi dan tak mampu mengembangkan destinasi wisata itu.<sup>8</sup>

Saat ini kawasan Danau Toba ditetapkan sebagai Destinasi Pariwisata Nasional (DPN) dan Destinasi Pariwisata Unggul (DPU) di Provinsi Sumatera Utara. Menyadari hal tersebut, pemerintah menetapkan Kawasan Danau Toba (KDT) sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN) bidang pariwisata yang selanjutnya disebut sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional

Di Kawasan Danau Toba terdapat beberapa daerah tujuan wisata seperti Parapat, Simarjarunjung, Tanjung Unta, Haranggaol, dan lain-lain. Danau Toba senantiasa mengalami perkembangan. Perkembangan ini terjadi sebagai akibat

---

<sup>7</sup> <http://pelitabatak.com/news/Rencana-Pembangunan-Kawasan-Danau-Toba-dan-Peluang--Masyarakat-Adat-Diseminarkan-di-Parapat>

<sup>8</sup> <https://www.jpnn.com/news/potensi-konflik-pemda-dengan-badan-otorita-danau-toba-cukup-tinggi>

dari pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) maupun Sumber Daya Manusia (SDM). Danau Toba berperan dalam pengelolaan pendapatan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan wilayah dan penduduknya. Tata kelola pemerintah untuk memaksimalkan Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber daya Manusia (SDM) yang di miliki, pemerintah memutuskan mengelola secara khusus kawasan Danau Toba, Sumatera Utara. Sejalan dengan keputusan itu, kawasan tersebut akan dikelola Badan Otorita Danau Toba (BODT) sebagai pengelola tunggal.

Ada sejumlah ide yang coba dirangkum dalam BOP. Secara konseptual, BOP diharapkan mengembangkan dan mengkombinasikan atraksi alam, budaya, dan hiburan lainnya. Dari segi struktur, BOP direncanakan akan terdiri dari Dewan Pengarah dan Dewan Pelaksana., sedangkan mengenai sumber dana bagi lembaga ini diharapkan dapat berasal dari APBN, sumbangan tidak mengikat, atau dari dana usaha yang mereka dapatkan.<sup>9</sup>

Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa sektor pariwisata merupakan Urusan Pemerintahan Pilihan, yaitu Urusan pemerintahan konkuren atau Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, yang menjadi kewenangan Daerah.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> <https://M.Tempo.Co/Read/News/2015/12/28/090731335/Badan-Otoritas-PariwisataAkan-Kelola-10-Destinas-Wisata>, diakses 11 Maret 2020

<sup>10</sup> Pasal 9 Ayat (3) Dan Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pada lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah , Bagian I. Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota, Huruf Z. diuraikan bahwa Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata dalam sub urusan Destinasi Pariwisata membagi urusan, sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. Pemerintah Pusat memiliki urusan, di antaranya Penetapan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata dan Pengelolaan destinasi pariwisata nasional.
- b. Pemerintah Provinsi memiliki urusan, di antaranya Pengelolaan destinasi pariwisata provinsi.
- c. Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki urusan, di antaranya Pengelolaan destinasi pariwisata kabupaten/kota.

Untuk mempermudah dan mempercepat pengembangan destinasi dan industri pariwisata di daerah, dalam hal ini kementerian pariwisata dalam Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Dekonsentrasi Kementerian Pariwisata menggariskan adanya dekonsentrasi, yakni pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu di bidang kepariwisataan.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah , Bagian I. Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota, Huruf Z

<sup>12</sup> Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Dekonsentrasi Kementerian Pariwisata

Dalam Pasal 5 (1) Peraturan Menteri Pariwisata tersebut dinyatakan bahwa Urusan Kementerian yang dapat dilaksanakan melalui dekonsentrasi bidang pengembangan destinasi dan industri pariwisata, antara lain:

- a. penyusunan rencana induk dan rencana detail Kawasan Strategis Pariwisata Nasional/Kawasan Pengembangan Pariwisata Nasional ;
- b. bimbingan teknis;
- c. peningkatan kapasitas usaha masyarakat bidang pariwisata; dan
- d. peningkatan peran serta masyarakat melalui Sadar Wisata dan Sapta Pesona.

Mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, telah berhasil diwujudkan Nota Kesepahaman antara Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dengan Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) yang ditandatangani pada tanggal 14 April 2014. Nota kesepahaman ini memuat kesamaan pandangan bahwa pengembangan pariwisata perlu dilakukan secara terpadu oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing melalui kerjasama kemitraan antara kedua pihak.<sup>13</sup> Pada intinya, nota kesepahaman ini bertujuan untuk mempercepat pengembangan pariwisata dan ekonomi kreatif di seluruh Indonesia.<sup>14</sup>

Badan Otorita Pariwisata terdiri dari 2 bagian diantaranya, pertama Dewan Pengarah yang ditanggungjawab oleh Menteri Koordinator Bidang

---

<sup>13</sup> Nota Kesepahaman Antara Kementerian Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Dengan Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia Nomor NK.04/KS.001/Sekjen/KPEK/2014, Butir Menimbang Huruf A, B, dan C

<sup>14</sup> Pasal 1 Ayat (2) Nota Kesepahaman Antara Kementerian Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Dengan Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia Nomor NK.04/KS.001/Sekjen/KPEK/2014

Kemaritiman dan anggotanya terdiri dari para menteri seperti Menteri Dalam Negeri, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Pariwisata dan lain sebagainya serta Kepala Daerah terkait yang wilayahnya menjadi destinasi pariwisata yang menjadi prioritas. Sedangkan yang kedua Badan Pelaksana merupakan satuan kerja di bawah kementerian pariwisata yang terdiri dari pihak-pihak profesional dalam bidangnya yang ditunjuk langsung oleh pemerintah.

Badan Otorita Pariwisata sebagai salah satu instansi yang dibentuk pemerintah dalam menangani destinasi wisata dengan perencanaan nasional di bidang kepariwisataan. Dalam Pasal 58 huruf a dan e Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 menyatakan bahwa arah kebijakan penguatan Organisasi Kepariwisata sebagaimana dimaksud meliputi di antaranya reformasi birokrasi kelembagaan dan penguatan mekanisme kinerja organisasi untuk mendukung misi Kepariwisata sebagai portofolio pembangunan nasional dan mengembangkan dan menguatkan Organisasi Kepariwisata yang menangani bidang Destinasi Pariwisata.

Selanjutnya, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015–2019 di bidang pariwisata menerangkan bahwa pembangunan kepariwisataan di daerah tujuan wisata dituntut melibatkan pemangku kepentingan dari berbagai institusi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Asosiasi Perusahaan Pariwisata; Asosiasi Profesi Pariwisata, Lembaga



Swadaya Masyarakat; Perguruan Tinggi; Masyarakat; *Investor/Developer*; Pers, dan Media massa.<sup>15</sup>

Dokumen ini juga memuat wacana bahwa dalam menghadapi berbagai perjanjian perdagangan bebas yang berimbas pada peningkatan kompleksitas pembangunan pariwisata di daerah maka perlu dilakukan reposisi dan revitalisasi terhadap sejumlah *Destination Management Organization* (DMO) dengan tiga pilihan, yakni:<sup>16</sup>

1. DMO tetap sebagai organisasi swasta namun kegiatannya dibiayai oleh Pemerintah Pusat. Mekanisme pembiayaan DMO perlu dirumuskan bersama Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, LPKP, BPKP dan BPK.
2. DMO menjadi bagian dari SPKD Provinsi untuk urusan Kepariwisata tetapi dikhususkan menjalankan fungsi sebagai perwakilan Pemerintah Pusat di daerah.
3. DMO ditransformasi menjadi unit kerja Pemerintah Pusat di daerah yang melaksanakan tugas dalam satu regional

Isu penelitian ini yaitu mengenai kedudukan Badan Otorita Pariwisata tentu sangat membutuhkan kajian dari aspek hukum. Inisiatif pembentukan Badan Otorita Pariwisata Danau Toba ini dapat dikatakan sebagai kebijakan terobosan Pemerintah Pusat karena pembentukan BOP ini bukanlah mandat dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata. BOP

---

<sup>15</sup> Lampiran Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019, Buku II, hlm. 3-158

<sup>16</sup> Lampiran Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019, Buku II, hlm. 3-159

Danau Toba tersebut dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Sebagai tindak lanjut atas peraturan presiden tersebut, telah diterbitkan Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba.

Pembentukan Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba (Otorita Danau Toba) ternyata menuai reaksi yang beragam semenjak pembentukan hingga saat penelitian ini dilakukan. Di satu sisi, sejumlah kalangan menyambut baik, sedangkan di sisi lain terdapat pihak-pihak yang mengekspresikan sikap kritisnya. Salah satu perkembangan aktual adalah dilaksanakannya Seminar yang membahas Rencana Pembangunan Kawasan Danau Toba dan Peluang Masyarakat Adat yang dilaksanakan di Parapat, Sumatera Utara.<sup>17</sup>

Dalam hal kedudukannya, lembaga ini sangatlah strategis karena Pasal 1 ayat (2) Perpres Badan Otorita Danau Toba menyatakan bahwa Badan Otorita Danau Toba berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Badan Otorita Danau Toba melaksanakan tugas selama 25 (dua puluh lima) tahun dan berakhir pada tanggal 31 Desember 2041 dan dapat diperpanjang.<sup>18</sup>

Otorita Danau Toba ternyata diberikan hak pengelolaan terhadap Kawasan Pariwisata Danau Toba meliputi Kawasan Danau Toba sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata

---

<sup>17</sup> <http://pelitabatak.com/news/RencanaPembangunan-Kawasan-Danau-Toba-dan-Peluang-Masyarakat-Adat-Diseminarkan-di-Parapat>, diakses 11 Maret 2020

<sup>18</sup> Pasal 32 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya, yang termasuk kawasan seluas paling sedikit 500 (lima ratus) hektar sebagaimana digambarkan pada peta yang tercantum dalam Lampiran perpres ini.<sup>19</sup>

Fenomena yang terjadi dalam sejak mulai dicanangkan sebagai kawasan strategis pariwisata nasional dan serta pasca dibentuknya Badan Otorita Pariwisata Danau Toba banyak terjadi pro dan kontra, perwakilan masyarakat adat mengklaim bahwa Badan Otorita hanya melakukan pengembangan sepihak tanpa melibatkan masyarakat adat setempat, selain itu permasalahan agraria tanah adat di kawasan Danau Toba juga menjadi persoalan mendasar. Misalnya kawasan hutan adat (harangan) warga Desa Motung sebagai sumber air warga sekitar Ajibata seluas 100 hektar, kawasan adat marga Butar-Butar seluas 120 hektar, dan hutan kemasyarakatan seluas 510 hektar. Menurut Darius Manurung, Raja Bius Manurung Tokoh Adat Desa Motung menerangkan bahwa Warga belum pernah mendapat sosialisasi terkait pembentukan BOPKPDT yang akan mengelola lahan di kawasan mereka.<sup>20</sup> Bukan hanya di Danau Toba, berbagai fenomena pro dan kontra pembentukan Badan Otoritas Pariwisata juga terjadi diberbagai daerah Indonesia, seperti Kawasan Kecamatan Tomia Kabupaten Wakatobi Provinsi Sulawesi Tenggara serta Labuan Bajo di Nusa Tenggara Timur.

Kendatipun Otorita Danau Toba akan berfungsi hingga 2041, bukan tidak mungkin nantinya akan bertransformasi menjadi KEK, Hiramayah Sambudhy

---

<sup>19</sup> Pasal 2 Ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

<sup>20</sup><https://regional.kompas.com/read/2016/09/22/18592371/badan.otorita.danau.toba.belum.jelas?page=all>

Thaib, Ketua Pokja Percepatan 10 Top Destinasi Kemenpar menjelaskan Danau Toba adalah satu dari sepuluh "Bali Baru" yang tengah dikembangkan sebagai destinasi prioritas. Otorita Danau Toba inilah yang kelak tugasnya melahirkan KEK (Kawasan Ekonomi Khusus) Pariwisata Danau Toba.<sup>21</sup>

Pengaturan mengenai KEK sesungguhnya tidaklah bertentangan dengan Rezim hukum Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah mendefinisikan Kawasan Khusus sebagai bagian wilayah dalam Daerah provinsi dan/atau Daerah kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup>

Pasal 360 ayat (1) huruf f Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota yang salah satunya meliputi kawasan ekonomi khusus. Berkaitan dengan batas kewenangan daerah, Pasal 360 ayat 4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah menjelaskan sebagai berikut "Dalam kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Daerah mempunyai kewenangan Daerah yang diatur dengan peraturan pemerintah, kecuali kewenangan Daerah tersebut telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>21</sup> <http://m.inilah.com/news/detail/2318542/arief-yahya-kunjungi-sibisa-dan-bop-danau-toba>

<sup>22</sup> Pasal 1 angka 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Menurut pandangan penulis dalam penyelenggaraan tata kelola pariwisata yang baik, yang paling dibutuhkan dari sektor publik adalah suatu penyelenggaraan pemerintahan yang Sentralisasi untuk menuju model penyelenggaraan yang Desentralisasi. Pemberian wewenang dengan menentukan bagian-bagian yang telah ditetapkan dapat membantu mempermudah tugas pemerintah pusat, selain itu pemerintah daerah lebih mengetahui potensi yang bisa dikembangkan didaerahnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan suatu kajian dan penelitian dengan judul *“Kedudukan Badan Otorita Pariwisata Dalam Hak Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba (Analisis Yuridis Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba)”*

## **B. Masalah Pokok**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Badan Otorita Pariwisata Dalam Hak Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba?
2. Bagaimana Sinkronisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pengembangan Kawasan Pariwisata Pasca Pembentukan Badan Otorita Pariwisata Danau Toba?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan penelitian

- a. Untuk mengetahui kedudukan Badan Otorita Pariwisata dalam hak pengelolaan kawasan pariwisata Danau Toba.
- b. Untuk mengetahui sinkronisasi kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengembangan kawasan pariwisata pasca pembentukan Badan Otorita Pariwisata Danau Toba.

### 2. Kegunaan Penelitian

#### a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai penunjang materi pendidikan hukum, khususnya terhadap Badan Otorita Pariwisata Danau Toba dalam Sistem Pemerintahan Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi para peneliti, yang berkeinginan melakukan studi atau penelitian yang sejenis tentang kedudukan Badan Otorita Pariwisata Danau Toba dalam Sistem Pemerintahan Indonesia.

#### b. Kegunaan Praktek

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memberi informasi kepada masyarakat luas, serta masukan bagi para lembaga / instansi berwenang terkait badan otorita pariwisata Danau Toba.

## D. Kerangka Teori

### 1. Negara Kesatuan

Negara kesatuan menurut Cohen dan Peterson dapat dipahami sebagai suatu negara dimana pemerintah pusat menjalankan kedaulatan

tertinggi dalam negara tersebut.<sup>23</sup> Segala unit pemerintahan yang dibentuk dibawah pemerintahan pemerintah pusat harus tunduk terhadap pemerintah pusat dan diawasi dan dibatasi oleh undang-undang agar pemerintah pusat dapat menjalankan pemerintahannya secara efektif.<sup>24</sup> Sedangkan menurut Abu Daud Busroh menyatakan bahwa negara kesatuan adalah negara yang sifatnya tunggal artinya tidak ada negara di dalam negara, hanya ada satu pemerintahan tunggal yaitu pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan serta kewenangan tertinggi dalam negara tersebut.<sup>25</sup> Menurut Fahmi Amrusy, Negara Kesatuan memiliki 2 (dua) bentuk :<sup>26</sup>

a. Negara Kesatuan bersistem sentralisasi

Di dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi seluruh urusan dalam negara langsung diatur oleh pemerintah pusat, sementara daerah akan menjalankan instruksi dari pemerintah pusat tersebut.

b. Negara Kesatuan bersistem desentralisasi

Di dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang disebut daerah otonom.

---

<sup>23</sup> Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)*", Jurnal Adminirtasi Pemerintahan Daerah, Volume I, Edisi Kedua 2004, hlm. 9.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 1

<sup>25</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 64-65

<sup>26</sup> Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman ( editor ), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 56

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara disebut dengan daerah, istilah tersebut adalah istilah teknis untuk menyebut suatu bagian teritorial yang memiliki pemerintahan sendiri dalam negara tersebut.<sup>27</sup>

Kata daerah (*gebiedsdee*) dimaksudkan untuk menjelaskan bahwa ada sebuah lingkungan yang terbentuk dengan membagi kesatuan didalam lingkungannya yang disebut dengan wilayah (*gebied*), atau dengan kata lain daerah bermakna bagian atau unsur dari satu kesatuan lingkungan yang lebih besar.<sup>28</sup> Adanya pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom menurut Sri Soemantri adalah suatu wewenang yang diberikan bukan karena ditetapkan oleh konstitusinya melainkan karena hal itu adalah hakikat dalam negara kesatuan.<sup>29</sup> Alasan pemerintah pusat mendominasi pelaksanaan pemerintahan dengan mengesampingkan hak pemerintah daerah untuk terlibat langsung adalah untuk menjaga kesatuan dan integritas negaranya, sehingga terkadang menyebabkan hubungan pemerintah pusat dan daerah menjadi kurang baik dan memunculkan gagasan mengenai perubahan bentuk negara menjadi negara federal.<sup>30</sup>

Bentuk negara kesatuan Republik Indonesia merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 1 ayat (1) dengan tegas menyatakan bahwa "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik". Prinsip yang terkandung pada negara kesatuan ialah, bahwa yang

---

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, Cetakan 1, 2014, hlm.3

<sup>28</sup> J. Wajong, *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975, hlm.24

<sup>29</sup> Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta. 1981, hlm.52

<sup>30</sup> Ni'matul Huda..., *Op.Cit*, hlm. 4.



memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>31</sup>

Tanggungjawab pelaksanaan pemerintahan tetap berada di tangan pemerintah pusat, namun dikarenakan salah satu asas yang dipergunakan dalam sistem pemerintahan di Indonesia adalah asas negara kesatuan yang didesentralisasikan maka ada tugas-tugas yang diurus sendiri oleh daerah sehingga lahir hubungan kewenangan dan pengawasan antara pusat dan daerah.<sup>32</sup>

## 2. Teori Pemerintahan Daerah

Negara Indonesia adalah negara yang menganut bentuk negara kesatuan (*unitary*) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem pemerintahan daerah dalam negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme seperti otonomi daerah. Ada sebuah kolaborasi yang unik berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca reformasi.<sup>33</sup>

Membahas otonomi daerah di Indonesia akan berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan lokal (*local government*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

*Local government* merupakan bagian dari negara maka konsep ini tidak bias

---

<sup>31</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003, hlm. 91.

<sup>32</sup> Ni'matul Huda..., *Op.cit.*, hlm.8

<sup>33</sup> H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 61.

dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan negara dalam system *unitary* dan *federal* serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>34</sup>

Ketidak puasan daerah terhadap pemerintahan yang sentralistik juga didorong oleh masifnya eksploitasi sumber daya alam yang terjadi di daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam. Eksploitasi kekayaan alam di daerah yang kemudian tidak berbanding lurus dengan optimalisasi pelaksanaan pembangunan di daerah tersebut. Bahkan pernah mencuat adanya dampak negatif dari proses eksploitasi sumber daya alam terhadap masyarakat lokal. Inilah yang menginginkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah sendiri dan menjadi salah satu latar belakang otonomi daerah di Indonesia.<sup>35</sup>

Wujud penerapan nilai-nilai demokrasi pasca era reformasi di Indonesia, salah satunya diimplementasikan melalui pemberian otonomi ke masyarakat sejak 1999. Agenda otonomi daerah memasuki babak baru sejalan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian direvisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pesan perubahan penting yang dibawa Undang-Undang tersebut adalah memberikan otonomi ke daerah otonom kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, kecuali enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat.

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm.67

<sup>35</sup> Hambali, *Ilmu Administrasi Birokrasi Publik*, Yayasan Kodama, Yogyakarta, 2015, hlm. 58.

Dari dimensi teori pemerintahan daerah, pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi berupa pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi.<sup>36</sup>

Desentralisasi yang diikuti dengan otonomisasi masyarakat yang berada di wilayah tertentu, merupakan pancaran kedaulatan rakyat karena otonomi sesungguhnya diberikan kepada masyarakat agar dapat memecahkan berbagai masalah lokalitas untuk tercapainya kesejahteraan setempat.<sup>37</sup> Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, maka akan tercapai esensi nilai demokrasi, pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri.<sup>38</sup>

### 3. Kewenangan

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.<sup>39</sup>

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam

---

<sup>36</sup> Bhenyamin Hoessein, , “Kebijakan Desentralisasi”, Jurnal Administrasi Negara Vol. II. No.02. Maret. 2002, hlm. 3.

<sup>37</sup> *Op.Cit.* hlm. 37.

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 40

<sup>39</sup> Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. hlm. 35

hubungan hukum publik.<sup>40</sup> Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>41</sup>

Indroharto, mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013. hlm 71.

<sup>41</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandar Lampung, 2009, hlm 26.

<sup>42</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*., Pustaka Harapan, Jakarta, 1993. hlm. 68

## E. Konsep Operasional

Analisis usaha untuk menggambarkan pola-pola secara konsisten dalam data sehingga hasil analisis dapat dipelajari dan diterjemahkan dan memiliki arti.<sup>43</sup>

Kedudukan merupakan status orang atau badan pada suatu tempat atau posisi tertentu.

Badan Otorita adalah badan layanan umum yang dirancang sebagai lembaga khusus untuk mempercepat suatu pengembangan daerah dalam bidang tertentu.

Pariwisata merupakan berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.<sup>44</sup>

Danau Toba merupakan danau vulkanik dengan panjang sekitar 100 km dan lebar 30 km yang terletak pada beberapa Kabupaten dalam Provinsi Sumatera Utara.

Sistem Pemerintahan merupakan pola pengaturan hubungan antara lembaga Negara yang satu dengan lembaga negara yang lain atau bila disederhanakan ialah hubungan antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hubungan itu meliputi hubungan hukum, hubungan organisasi, hubungan kekuasaan maupun hubungan fungsi.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Surayin, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Analisis, Yrama Widya, Bandung, 2001, hlm. 10

<sup>44</sup> Pasal 1 Angka 3, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata.

<sup>45</sup> Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm. 40.

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis dan Sifat Penelitian

Adapun jenis penelitian dalam metode Penelitian hukum normatif dikenal beberapa metode pendekatan, yakni pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan analisis /konsep (*analytical or conceptual approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>46</sup> Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan analisis/konsep, dan pendekatan fakta.

Sedangkan dilihat dari sifatnya penelitian tersebut bersifat deskriptif yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin dengan manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, serta hanya menjelaskan keadaan objek masalahnya tanpa bermaksud mengambil kesimpulan yang berlaku umum<sup>47</sup>

### 2. Sumber Data

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya

---

<sup>46</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 4, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm 93 - 95

<sup>47</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 1981, UI Press, Jakarta, hlm.43.

dinamakan data sekunder.<sup>48</sup> Data dalam penulisan ini adalah data sekunder, yaitu bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku perpustakaan peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, artikel-artikel, serta dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian. Dari bahan hukum sekunder tersebut mencakup tiga bagian, yaitu :<sup>49</sup>

**a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu : Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Dekonsentrasi Kementerian Pariwisata, Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata, Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 dan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.

---

<sup>48</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 12.

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm.13

## b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini yang dijadikan rujukan sebagai bahan hukum sekunder antara lain :

1. Buku-buku atau kitab yang berkenaan dengan badan otorita pariwisata dalam sistem pemerintahan Indonesia, seperti
  - a) Busrizalti, H. M, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta.
  - b) Cipto Handoyo, B. Hestu, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
  - c) Hambali, 2015, *Ilmu Administrasi Birokrasi Publik*, Yayasan Kodama, Yogyakarta.
  - d) Hidjaz, Kamal, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar, dan lain sebagainya.
2. Jurnal Hukum
  - a) Bhenyamin, Hoessein, 2002, "Kebijakan Desentralisasi", *Jurnal Administrasi Negara*. Vol. II. No.02. Maret.
  - b) Wasistiono, Sadu, 2004, Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", *Jurnal Adminirtasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua.



### c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Pada penelitian ini yang menjadi bahan hukum tersier adalah :

#### 1. Kamus Hukum

- a) Surayin, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Analisis, Yrama Widya, Bandung.

#### 2. Nota Kesepahaman

- a) Nota Kesepahaman Antara Kementerian Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Dengan Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia Nomor NK.04/KS.001/Sekjen/KPEK/2014.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum yuridis normatif akan diperoleh melalui studi dokumen. Studi dokumen yaitu mengumpulkan dokumen dan data-data yang diperlukan dalam permasalahan penelitian lalu ditelaah secara intens sehingga dapat mendukung dan menambah kepercayaan dan pembuktian suatu kejadian<sup>50</sup> Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah yang pertama studi kepustakaan, merupakan teknik untuk mendapatkan data sekunder melalui dokumen-dokumen yang terkait dengan masalah, tujuan dan manfaat penelitian.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Aan Komariah, Djam'an Satori, *Metode Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm.149.

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 252

#### 4. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dan dikelompokkan akan dianalisis secara kualitatif yaitu mengumpulkan data, mengkualifikasikan kemudian menghubungkan teori yang berhubungan dengan masalah yang diteliti dan menarik kesimpulan untuk menentukan hasil dengan menggunakan metode deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari yang umum kepada hal yang khusus berdasarkan teori yang ada.



## BAB II

### TINJAUAN UMUM PARIWISATA DI INDONESIA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Pariwisata

##### 1. Sejarah Pariwisata

Pariwisata merupakan sebuah industri yang dimiliki oleh hampir setiap lokasi di Dunia ini. Perkembangan zaman dan teknologi menjadikan tempat terpencil sekalipun dapat menjadi destinasi wisata. Industri pariwisata sangat besar pengaruhnya terhadap sektor lainnya, apabila suatu lokasi telah menjadi tujuan wisata maka akan banyak industri-industri lainnya yang akan muncul di area tersebut, salah satunya adalah industri pengadaan akomodasi dan penginapan bagi para wisatawan sehingga akan turut berkembanglah industri perhotelan di sana.

Konsep pariwisata itu sendiri adalah perjalanan atau kunjungan ke suatu tempat. Wisatawan adalah orang yang melakukan perjalanan ke berbagai tempat tujuan, yang mana lokasi tujuan tersebut berbeda dari tempat ia berkegiatan sehari-hari dan ia pun tidak melakukan kegiatan yang biasa dikerjakannya sehari-hari. Seorang Wisatawan pergi ke suatu tempat untuk kembali atau hanya sementara, bukan untuk tinggal dan menetap di lokasi tujuan tersebut.<sup>52</sup>

Melihat lebih jauh mengenai faktor pendorong pariwisata, akan sangat erat dengan keinginan manusia sebagai makhluk yang memiliki banyak

---

<sup>52</sup> Glenn F.Ross, *Psikologi Pariwisata*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 4-5

kebutuhan sehingga saat ini pariwisata sudah menjadi sebuah kebutuhan sendiri yang telah membentuk Permintaan tersendiri. Banyaknya kebutuhan manusia ternyata juga memiliki hierarki, sebagaimana teori Hierarki Kebutuhan oleh Maslow, hierarki tersebut yaitu kebutuhan Fisiologi, rasa aman, cinta, penghargaan dan mewujudkan jati diri atau aktualisasi diri.<sup>53</sup>

Permintaan akan pariwisata ini dipengaruhi oleh banyak hal, seperti penghasilan seseorang, umur, serta motivasi nya dalam berwisata<sup>54</sup>, faktor pendorong dalam pariwisata paling banyak dipengaruhi oleh Motivasi seseorang melakukan perjalanan wisata, adapun motivasi tersebut antara lain adalah motivasi fisik untuk mengistirahatkan tubuh dari rutinitas sehari-hari, motivasi budaya untuk menambah pengetahuan tentang lokasi lain baik alamnya maupun adat istiadatnya sebagai aktualisasi diri, motivasi antar pribadi yaitu keinginan untuk silaturahmi bahkan untuk menghabiskan waktu bersama keluarga serumah yang tidak terlaksana dalam keseharian, dan terakhir adalah motivasi status seperti teori kebutuhan Maslow, ketika semua kebutuhan primer dan sekunder telah terpenuhi, wisatawan pun juga ada yang melakukan perjalanan wisata untuk mendapatkan pengakuan dan penghargaan dari lingkungannya dengan kata lain demi reputasi dirinya.<sup>55</sup>

## 2. Pengertian Pariwisata

Istilah pariwisata terlahir dari bahasa sansekerta yang komponenkomponennya terdiri dari “ *pari*” yang berarti penuh,

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 26

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 8

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 26-33

lengkap,berkeliling,'Wis (man)' yang berarti rumah, property, kampung, komunitas,dan " ata" berarti pergi terus menerus, mengembara (roaming about) yang bila di rangkai menjadi satu kata melahirkan istilah pariwisata, berarti : pergi secara lengkap meninggalkan rumah ( kampung) berkeliling terus menerus dan tidak bermaksud untuk menetap di tempat yang menjadi tujuan perjalanan.<sup>56</sup>

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 10 Tahun 2009 Tentang Pariwisata disebutkan bahwa Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.

### **3. Jenis-Jenis Pariwisata**

Berbicara tentang pariwisata tidak terlepas dari jenis-jenis pariwisata itu sendiri. Adapun jenis-jenis pariwisata diantaranya :<sup>57</sup> wisata budaya, wisata kesehatan, wisata olahraga, wisata komersial, wisata industri, wisata politik, wisata konvensi, wisata sosial, wisata pertanian, wisata maritim dan bahari, wisata cagar alam, wisata buru, wisata pilgrim, wisata bulan madu, wisata petualangan.

### **4. Tujuan Penyelenggaraan Kepariwisataaan**

Menurut Muljadi terdapat beberapa tujuan penyelenggaraan kepariwisataaan di Indonesia sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 UU No.10

---

<sup>56</sup> Nyoman S Pendit, *Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar Perdana*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm. 3

<sup>57</sup> *Ibid.*

Tahun 2009, tujuan dari penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia adalah :<sup>58</sup>

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- c. Menghapus kemiskinan
- d. Mengatasi pengangguran
- e. Melestarikan alam, lingkungan dan sumberdaya
- f. Memajukan kebudayaan
- g. Mengangkat citra bangsa
- h. Memupuk rasa cinta tanah air
- i. Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa
- j. Mempererat persahabatan antar bangsa

Berdasarkan tujuan di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan penyelenggaraan kepariwisataan adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan masyarakat, mengurangi kemiskinan, memajukan kebudayaan serta dapat melestarikan alam dan lingkungan. Bagi wisatawan sendiri penyelenggaraan kepariwisataan bertujuan untuk memberikan wadah rekreasi atau bertamasya.

## 5. Objek Wisata

Kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata. Seorang wisatawan berkunjung ke suatu tempat atau

---

<sup>58</sup> Muljadi, *Kepariwisata dan Perjalanan*. Cetakan ke-2, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 33

daerah atau Negara karena tertarik oleh sesuatu yang menarik dan menyebabkan wisatawan berkunjung ke suatu tempat atau daerah atau Negara disebut daya tarik dan atraksi wisata.<sup>59</sup> Obyek dan daya tarik wisata adalah segalanya yang menjadi sarana perjalanan wisata. Obyek wisata dikelompokkan ke dalam tiga jenis, yaitu :<sup>60</sup>

- a. Obyek wisata alam, misalnya : laut, pantai, gunung (berapi), danau, sungai, fauna (langka), kawasan lindung, cagar alam, pemandangan alam dan lain-lain.
- b. Obyek wisata budaya, misalnya : upacara kelahiran, tari-tari (tradisional), musik (tradisional), pakaian adat, perkawinan adat, upacara turun ke sawah, upacara panen, cagar budaya, bangunan bersejarah, peninggalan tradisional, festival budaya, kain tenun (tradisional), tekstil lokal, pertunjukan (tradisional), adat istiadat lokal, museum dan lain-lain.
- c. Obyek wisata buatan, misalnya : sarana dan fasilitas olahraga, permainan (layangan), hiburan (lawak, akrobatik atau sulap), ketangkasan (naik kuda), taman rekreasi, taman nasional, pusat-pusat perbelanjaan dan lain-lain.

Dalam membangun obyek wisata tersebut harus memperhatikan keadaan sosial ekonomi masyarakat setempat, budaya daerah setempat, nilai-nilai agama, adat istiadat, lingkungan hidup, dan obyek wisata itu sendiri.

---

<sup>59</sup> Andi Mappi, *Cakrawala Pariwisata*. Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 30

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm. 30-330

Pembangunan obyek dan daya tarik wisata dapat dilakukan oleh pemerintah, Badan Usaha maupun Perseorangan dengan melibatkan dan bekerja sama dengan pihak-pihak terkait. Menurut UU No.9 Tahun 1990 disebutkan bahwa obyek dan daya tarik wisata terdiri dari :

- a. Obyek dan daya tarik wisata diciptakan Tuhan Yang Maha Esa, yang berwujud keadaan alam, serta flora dan fauna
- b. Obyek dan daya tarik wisata adalah hasil karya manusia yang berwujud museum, peninggalan sejarah, wisata agro, wisata tirta, wisata petualangan alam, taman rekreasi dan tempat hiburan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, obyek wisata dapat diklarifikasikan menjadi dua macam yaitu wisata buatan manusia dan wisata alam.

Dalam membangun obyek wisata tersebut harus memperhatikan keadaan masyarakat setempat, sosial budaya daerah setempat, nilai-nilai agama, adat istiadat, lingkungan hidup, dan obyek wisata itu sendiri. Pembangunan obyek dan daya tarik wisata dapat dilakukan oleh pemerintah, Badan Usaha maupun Perseorangan dengan melibatkan kerja sama dengan pihak-pihak yang terkait.

Dalam UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan disebutkan bahwa daya tarik adalah salah satu segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keaneka ragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.



Berdasarkan hal tersebut diatas, obyek wisata dapat diklasifikasikan berupa keaneka ragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia. Pada dasarnya obyek wisata Tapan Andongsari ini mempunyai keindahan alam dan hasil buatan manusia, karena selain mempunyai keindahan alam juga terdapat campur tangan manusia diantaranya perbaikan sarana dan prasarana serta adanya spot foto yang di sediakan.

### **B. Tinjauan Umum Tentang Pariwisata Danau Toba**

Daerah Toba adalah salah satu contoh daerah yang mengandalkan sektor Pariwisata menjadi tulang punggung pendapatan daerah. Hal ini dibuktikan oleh banyaknya wisatawan yang datang mengunjungi kawasan Danau Toba dan pulau Samosir. Kesadaran akan hal tersebut kurang disertai dengan usaha-usaha peningkatan sarana penunjang kegiatan wisata akibatnya kondisi pariwisata sulit berkembang. Keberadaan Danau Toba dengan keindahan alamnya menjadikan daerah di sekitarnya sebagai prioritas Obyek dan Daya Tarik Wisata (ODTW) di Sumatera Utara.

Saat ini kawasan Danau Toba ditetapkan sebagai Destinasi Pariwisata Nasional (DPN) dan Destinasi Pariwisata Unggul (DPU) di provinsi Sumatera Utara. Menyadari hal tersebut, pemerintah menetapkan Kawasan Danau Toba (KDT) sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN) bidang pariwisata yang selanjutnya disebut sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional. Pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba diperlukan pengaturan secara khusus untuk menyatukan pelaksanaan kewenangan pengelolaan kawasan guna mempercepat pengembangan dan pembangunan sehingga pemerintah

memandang perlu pembentukan BOP Danau Toba (Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba).

Dalam hal ini, Presiden Joko Widodo pada tanggal 1 Juni 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Dalam Perpres ini disebutkan, untuk melaksanakan pengembangan Kawasan Pariwisata Danau Toba dengan membentuk Badan Otoritas Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Saat ini Kawasan Danau Toba telah ditetapkan sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN) berdasarkan PP Nomor 26 Tahun 2008. Selain itu Danau Toba juga ditetapkan sebagai Destinasi Pariwisata Nasional (DPN) dan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) sesuai dengan PP Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata Nasional yang menjadikan Danau Toba sebagai salah satu dari sepuluh prioritas pengembangan kepariwisataan nasional.

Danau Toba adalah salah satu danau kaldera terbesar di dunia yang terletak di Provinsi Sumatera Utara, berjarak 176 km ke arah Barat Kota Medan. Danau Toba (2,88o N - 98,5o 2 E dan 2,35o N - 99,1o E) adalah danau terluas di Indonesia (90 x 30 km<sup>2</sup> ) dan juga merupakan sebuah kaldera volkano-tektunik (kawah gunungapi raksasa) Kuarter terbesar di dunia. Kaldera ini terbentuk oleh proses amblasan (collapse) pasca erupsi supervolcano gunung api Toba Purba, kemudian terisi oleh air hujan.

Danau Toba mempunyai ukuran panjang 87 km berarah Barat laut Tenggara dengan lebar 27 km dengan ketinggian 904 meter di atas permukaan laut (dpl) dan kedalaman danau yang terdalam 505 meter. Di tengah Danau Toba terdapat Pulau Samosir dengan ketinggian berkisar antara 900 hingga 1.600 meter dpl, yang terbentuk akibat pengangkatan dasar danau pasca erupsi kaldera yang terjadi pada 74.000 tahun yang lalu, sebagai akhir dari proses pencapaian kesetimbangan baru pasca erupsi kaldera supervolcano.

Kawasan dinding kaldera Toba memiliki morfologi perbukitan bergelombang sampai terjal dan lembah-lembah membentuk morfologi dataran dengan batas caldera rim watershed DTA Danau Toba dengan luas daerah tangkapan air (catchment area) 3.658 km<sup>2</sup> dan luas permukaan danau 1.103 km<sup>2</sup>. Daerah tangkapan air ini berbentuk perbukitan (43%), pegunungan (30%) dengan puncak ketinggian 2.000 meter dpl (27%) sebagai tempat masyarakat beraktifitas.

Sehubungan dengan keunikannya, kaldera Toba diusulkan menjadi Geopark dengan nama Geopark Kaldera Toba (GKT). Untuk merealisasikan keinginan tersebut, dibentuk Tim Percepatan Pengajuan Geopark Kaldera Toba menjadi anggota dalam Global Geopark Networking UNESCO, dengan menerbitkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Utara No. 188.44/404/KPTS/2013 pada tanggal 26 Juni 2013.

Pada awalnya, tahun 2011 nama Geopark diusulkan dengan nama Geopark Toba, namun dalam perkembangannya mengingat bahwa yang bernilai warisan dunia adalah peninggalan dari letusan supervolcano Toba yang

berdampak global berupa Danau Toba yang tiada lain adalah suatu Kaldera Kuarter terbesar di dunia, maka diusulkan nama Geopark tersebut pada tahun 2013 dengan nama Geopark Kaldera Toba. Geopark Kaldera Toba mengusung tema gunung api (supervolcano) dengan keunikan sebagai kaldera Volkano-Tektonik Kuarter terbesar di dunia.<sup>61</sup>

Kawasan kaldera Toba yang menjadi Daerah Tangkapan Air (DTA) mampu menunjang sebagai destinasi pariwisata Geopark Kaldera Toba yang terbagi menjadi 7 kawasan Kabupaten yaitu: Kabupaten Dairi, Kabupaten Humbang Hasundutan, Kabupaten Toba Samosir, Kabupaten Karo, Kabupaten Tapanuli Utara, Kabupaten Simalungun dan Kabupaten Samosir.

Maka disepakati organisasi pengelolaannya dikelompokkan menjadi 4 (empat) gearea. Penentuan 4 (empat) gearea ini didasarkan pada urutan waktu kejadian dan proses geologinya yaitu:

1. Gearea Kaldera Porsea, di sebelah timur meliputi geosite di Parapat (Kabupaten Simalungun) sampai Porsea (Kabupaten Toba Samosir).
2. Gearea Kaldera Haranggaol, di sebelah utara meliputi geosite di Kabupaten Simalungun, Kabupaten Karo dan Kabupaten Dairi.
3. Gearea Kaldera Sibandang, di sebelah selatan meliputi geosite di Kabupaten Tapanuli Utara dan Kabupaten Humbang Hasundutan.
4. Gearea Pulau Samosir, yang berada dibagian tengah meliputi geosite di Kabupaten Samosir

---

<sup>61</sup> <http://www.sumutprov.go.id/>, diakses tanggal 03 Desember 2020

Adapun situs geologi (geosite) yang ada di kawasan Geopark Kaldera Toba yang menjadi destinasi pariwisata terdiri dari 16 geosite yakni: Sipiso – piso Tongging, Silahi Sabungan, Haranggaol, Huta Ginjaung, Pusuk Buhit, Sibaganding, Taman Eden Tobasa, (Balige, Liang Sipege dan Meat), Blok Uluan Air Terjun Situmurun, Muara Sibandang, Sipinsur, (Bakara dan Tipang), (Tele dan pangurusan), (Huta Tinggi dan Danau Sidihoni), (Simanindo dan Batu Hoda), dan (Ambarita, Tuktuk dan Tomok).

### **C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah**

#### **1. Pemerintah Daerah**

Wujud penerapan nilai-nilai demokrasi pasca era reformasi di Indonesia, salah satunya diimplementasikan melalui pemberian otonomi ke masyarakat sejak 1999. Agenda otonomi daerah memasuki babak baru sejalan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian direvisi kembali menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014. Pesan perubahan penting yang dibawa UU tersebut adalah memberikan otonomi ke daerah otonom kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, kecuali enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Dari dimensi teori pemerintahan daerah, pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi berupa

pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi.<sup>62</sup>

Desentralisasi yang diikuti dengan otonomisasi masyarakat yang berada di wilayah tertentu, merupakan pancaran kedaulatan rakyat karena otonomi sesungguhnya diberikan kepada masyarakat agar dapat memecahkan berbagai masalah lokalitas untuk tercapainya kesejahteraan setempat.<sup>63</sup> Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, maka akan tercapai esensi nilai demokrasi, pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri.<sup>64</sup>

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 mengartikan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Republik Indonesia.

Berfokus pada urusan pemerintahan daerah, Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah, wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian bersama Pemerintah

---

<sup>62</sup> Bhenyamin Hoessein, *Loc. Cit*

<sup>63</sup> Hambali, Ilmu Administrasi Birokrasi Publik *Op.Cit.* hlm. 37.

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm. 40

Daerah melakukan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang diprioritaskan oleh setiap Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Pemetaan Urusan Pemerintahan Pilihan dilakukan untuk menentukan Daerah yang mempunyai Urusan Pemerintahan Pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan.

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dikatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Sri Soemantri,<sup>65</sup> pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk Kesatuan, seperti Indonesia, dasarnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian, hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusi negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi).

---

<sup>65</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni. Bandung, 1987, hlm.

## 2. Konsep Desentralisasi

Desentralisasi adalah merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Namun penyerahan wewenang ini tidak diberikan secara penuh. Bentuk dari penggunaan asas Desentralisasi adalah adanya otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan sebuah kewenangan dimana suatu daerah memiliki tanggung jawab terhadap urusannya sendiri.<sup>66</sup>

Konsep desentralisasi menurut Brian C Smith dalam prespektif politik menjelaskan desentralisasi pada masalah distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi wilayah atau teritorial suatu negara. Smith menjelaskan bahwa konsep desentralisasi berkaitan dengan besaran pelimpahan kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authoriy*) yang diserahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal melalui hierarki secara geografis di negara.<sup>67</sup>

Desentralisasi dapat membawa banyak dampak positif terutama bagi daerah yang tertinggal. Mereka dapat mengembangkan daerahnya tanpa campur tangan dari pemerintah pusat. Daerah akan secara mandiri mengembangkan keunggulannya dalam berbagai aspek. Pada asas Desentralisasi daerah otonom dapat mengurus kebijakannya sendiri sehingga berdampak pada besarnya organ pemerintahan yang ada di daerah. Hal ini kemudian membuat sistem di dalam pemerintahan menjadi sangat

---

<sup>66</sup> Syamsuddin Haris. . *Desentralisasi dan otonomi daerah*. LIPPI pres. Jakarta, 2007, hlm 52

<sup>67</sup> Saiman, *Politik Perbatasan*. Inteligencia Media: Malang. 2017, hlm.29



kompleks. Banyaknya struktur organisasi yang dibentuk dalam pemerintah daerah dan pusat dapat menimbulkan lemahnya koordinasi.<sup>68</sup>

Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama yaitu desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Devolusi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada sub nasional dari pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut.

Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah. Seperti yang sudah dijelaskan diatas, bahwa desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah. Menurut Haris, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm 12

<sup>69</sup> Syamsuddin Haris. *Op.Cit*, hlm 56

### 3. Desentralisasi Pariwisata

Otonomi daerah yang termaksud dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjadi arus besar desentralisasi serta membuka ruang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakannya sebagai upaya pengoptimalan dan pendayagunaan potensi ekonomi daerah. Pembangunan daerah kemudian berjalan seiring dengan meluasnya ruang otonom daerah untuk mengembangkan potensinya masing-masing.

Kewenangan yang otonom di daerah, lewat keberadaan pemerintah daerah kemudian menjadi penyelenggara atas keterlibatan warga dalam menyusun berbagai agenda sesuai dengan kebutuhannya masing-masing.

Berbasis indikator pembangunan dan kebijakan yang ada maka agenda untuk menjadikan pengembangan kota kemudian diimplementasikan dalam penyusunan dokumen RPJM – RPJMD yang antara lain menegaskan pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat melalui upaya optimalisasi potensi wisata dan kebijakan untuk melestarikan, mengembangkan dan mengapresiasi nilai-nilai kearifan lokal sebagai jati diri warga kota sekaligus menjadi pijakan bagi pengembangan wisata di daerah.

Berdasarkan pembahasan diatas bahwa dalam Desentralisasi Pariwisata terdapat beragam strategi yang ada, pengembangan pariwisata menjadi lokomotif atas pengembangan kota, spirit untuk mengembalikan kota sebagai kota yang beridentitas budaya dan pariwisata yang menjadi spirit kolektif. Terintegrasinya sektor pariwisata menjadi bukti bahwa

pariwisata telah memasuki sebuah fase yang lebih maju yaitu penata kelolaan yang lebih baik dan melibatkan pihak ketiga (dunia usaha) menjadi bagian dari perkembangan pariwisata.

Pariwisata diharapkan menjadi penggerak dalam sektor perdagangan seiring dengan kunjungan para wisatawan, termanfaatkannya berbagai sektor jasa, cinderamata, transportasi, penginapan hingga kontribusi pendapatan bagi pemerintah kota lewat retribusi wisata sehingga memberi argumen bagi pemerintah kota untuk menempatkannya menjadi salah satu prioritas pembangunan di daerah-daerah. Skema tersebut secara massif mampu menjadi strategi yang banyak dikembangkan di daerah dengan beragam modal baik sejarah, destinasi, agro hingga spiritualitas yang mampu menjadi daya tarik.

#### **D. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba**

Dalam rangka optimalisasi pengelolaan, pengembangan Danau Toba sebagai salah satu kawasan strategis pariwisata nasional, maka perlu dilakukan langkah-langkah terkoordinasi, sistematis, terarah dan terpadu. Untuk melaksanakan percepatan dan pengembangan Kawasan Pariwisata Danau Toba sebagai Kawasan Starategis Pariwisata Nasional ini dibentuk Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba, yang selanjutnya disebut Otorita Danau Toba.

Pada tanggal 1 Juni 2016 Presiden Joko Widodo telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita

Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Dalam Perpres itu disebutkan, untuk melaksanakan pengembangan Kawasan Pariwisata Danau Toba, maka dibentuklah Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat 2 bahwa : “Otorita Danau Toba berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden,” Badan Otorita Danau Toba juga diberikan hak pengelolaan terhadap lahan di kawasan pariwisata Danau Toba paling sedikit 500 (lima ratus) hektar, sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 ayat 2 dalam Perpres ini. Badan Otorita Danau Toba bertugas selama 25 tahun dan berakhir pada tanggal 31 Desember 2041, dan dapat diperpanjang. Demikian bunyi Pasal 32 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016. Adapun Perpres ini mulai berlaku sejak ditandatangani Presiden yakni 1 Juni 2016.

Terkait susunan organisasi Badan Otorita Pariwisata Danau Toba terdiri atas Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 Perpres No. 49 Tahun 2016. Dalam Pasal 4 Perpres No. 49 Tahun 2016 disebutkan Dewan Pengarah mempunyai tugas :

1. Menetapkan kebijakan umum, memberikan arahan, melakukan pengendalian dan pembinaan terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan kawasan Danau Toba;
2. Mensinkronkan kebijakan Kementerian/Lembaga dan Pemerintahan Daerah mengenai pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan kawasan Danau Toba.

3. Memberikan petunjuk pelaksanaan kepada Badan Pelaksana mengenai pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan kawasan Danau Toba; dan
4. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan kawasan Danau Toba yang dilakukan oleh Badan Pelaksana.

Menurut Perpres ini, dalam mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Dewan Pengarah dibentuk Sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris, dan dijabat oleh Sekretaris Kementerian Koordinator bidang Kemaritiman. Selain itu, dalam mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Dewan Pengarah dapat dibantu oleh Kelompok Ahli.

Mengenai Badan Pelaksana, menurut Pasal 9 Ayat 1 Perpres No. 49 Tahun 2016, merupakan satuan kerja di bawah Kementerian Pariwisata, dan akan dibentuk paling lambat setelah 3 (tiga) bulan sejak Perpres ini diundangkan. Susunan organisasi Badan Pelaksana itu terdiri atas Kepala, Pejabat Keuangan dan Pejabat Teknis (Pasal 9 ayat 2) :

**Gambar II.1**  
**Susunan Organisasi Badan Pelaksana**



*Sumber : Data Olahan Tahun 2021*

Perpres ini juga menegaskan, bahwa Badan Pelaksana berkedudukan di Kawasan Pariwisata Danau Toba, dan dalam hal diperlukan dapat membuka perwakilan di Jakarta atau di tempat lain. (Pasal 10 Perpres No. 49 Tahun 2016). Menurut Perpres Perpres No. 49 Tahun 2016, Kepala, pejabat dan pegawai di lingkungan Badan Pelaksana dapat berasal dari unsur Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan/atau tenaga profesional non PNS sesuai kebutuhan.(Pasal 11) Kepala Badan Pelaksana, menurut Perpres ini, diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk paling lama 1 (satu) kali masa jabatan.(Pasal 12)

Rincian Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Badan Pelaksana, menurut Perpres Perpres No. 49 Tahun 2016, ditetapkan oleh Kepala Badan Pelaksana setelah dikonsultasi dengan Dewan Pengarah melalui Menteri Pariwisata (Pasal 16).

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi, Badan Pelaksana memperhatikan aspirasi, budaya, dan masukan dari masyarakat yang ada di Kawasan Pariwisata Danau Toba (Pasal 17)

Perilah rencana induk, menurut Perpres Perpres No. 49 Tahun 2016, Badan Pelaksana wajib menyusun:

- Rencana Induk Pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba untuk jangka waktu 25 tahun, yaitu tahun 2016-2041; dan (Pasal 20 ayat 1a)
- Rencana Deatil Pengembangan dan Pembangunan 5 (lima) tahunan Kawasan Pariwisata Danau.(Pasal 20 ayat 1b)

Rencana Induk dan Rencana Detail itu diusulkan Badan Pelaksana melalui Menteri Pariwisata kepada Dewan Pengarah paling lambat 3 (tiga) bulan sejak Badan Pelaksana terbentuk.

Untuk pertama kali Rencana Detil Pengembangan dan Pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba disusun untuk periode 2016-2019, dengan target kinerja ditetapkan oleh Menko Kemaritiman selaku Ketua Dewan Pengarah. Semoga Perpres No. 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba. Dapat sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan danau di dunia (*International Lake Environment Committee Foundation/ILEC, 2003*).

## **E. Rencana Pengelolaan Danau Toba**

### **1. Rencana Judul**

Rencana pengelolaan Danau Toba untuk penentuan dan perumusan program strategis yang dilakukan dalam upaya pengelolaan Danau Toba agar berkelanjutan dilakukan dengan menggunakan metode analisis *SWOT* dan *Analytical Hierarchy Proses (AHP)*. Setelah dilakukan analisis secara menyeluruh, maka rincian dari program-program yang telah diidentifikasi selanjutnya rencana tersebut disusun dalam bentuk Matriks Program dan kegiatan pengelolaan Danau Toba. Program yang dapat diidentifikasi dalam pengelolaan Danau Toba diantaranya :<sup>70</sup>

- a) Program Penataan Ruang Kawasan Danau Toba
- b) Program Penyelamatan Ekosistem Perairan Danau Toba

---

<sup>70</sup> BAB IV Buku Rencana Pengelolaan Danau Toba

- c) Program Penyelamatan Ekosistem Lahan Sempadan Danau Toba
- d) Program Penyelamatan DAS dan DTA Danau Toba
- e) Program Pemanfaatan Sumber Daya Air Danau Toba
- f) Program Pengembangan Sistem Monotoring, Evaluasi dan Informasi Ekosistem Danau Toba
- g) Pembentukan/Pengembangan Kelembagaan
- h) Program Peningkatan Peran dan Partisipasi Masyarakat

Untuk setiap program kemudian dirinci dalam bentuk kegiatan yang dapat dilakukan oleh para pihak yang terkait, sasaran kegiatan, indikator capaian dan baseline data sebagai dasar capaian. Setiap kegiatan dituangkan dalam tata waktu pencapaian (disusun dalam rencana lima tahun) dan ditentukan leader (sebagai penanggung jawab utama serta penanggung jawab pendukung) serta alokasi anggaran biaya yang diperlukan.

## **2. Rencana Detail**

### **1) Pendahuluan**

- a) Misi Penyusunan Rencana Induk Destinasi Pariwisata Prioritas (RIDPP) Danau Toba

Dalam penyusunan RIDPP, diharapkan dapat memberi dampak positif bagi permasalahan dan tantangan dalam pengembangan pariwisata di Danau Toba selama ini sehingga dapat meningkatkan kondisi lingkungan makro akibat pencemaran air danau dan deforestasi serta akibat timbunan sampah. Penyusunan RIDPP ini juga diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan kesadaran



masyarakat yang selama ini dinilai rendah dalam memelihara daya kawasan, adanya peningkatan pemahaman Pemerintah Daerah dalam mengelola kawasan pariwisata dengan baik meningkatkan jaringan prasarana penghubung yang membatasi aksesibilitas wisatawan untuk berkunjung ke berbagai geosites yang berlokasi tersebar yang selama ini terbatas.

b) Ruang Lingkup Rencana Induk Destinasi Pariwisata Prioritas (RIDPP) Danau Toba

RIDPP Danau Toba disusun melalui beberapa tahapan yang melibatkan serangkaian analisis tentang kondisi dan tantangan pembangunan pariwisata di Kawasan Danau Toba yang diselaraskan dengan aspirasi pelaku kepentingan, yaitu: analisis terhadap kelembagaan yang ada, regulasi atau aturan hukum, regulasi serta kerangka kebijakan baik yang mempengaruhi sektor pariwisata Danau Toba secara langsung maupun tidak langsung. Selain itu Tim penyusun RIDPP juga menganalisis terkait peluang dan permintaan terhadap kawasan wisata serta menganalisis rencana kondisi awal tata ruang, infrastruktur, atraksi dan fasilitas wisata lainnya untuk kepentingan wisatawan. Menganalisis peluang dan hambatan terhadap lingkungan, sosial ekonomi dan warisan budaya yang ada.

Dalam penyusunan RIDPP juga disiapkan beberapa skenario pembangunan, penyiapan visi yang akan menjadi dasar perumusan rencana aksi

## 2) Kondisi Pasar Pariwisata di Danau Toba

Dalam penyediaan layanan Pariwisata di Danau Toba tentu harus memperhatikan ketersediaan atraksi atau aktivitas kegiatan yang akan ditawarkan kepada wisatawan. Selain itu aksesibilitas dalam menjangkau kawasan Danau Toba juga menjadi perhatian seperti jalur darat, udara maupun laut serta berbagai akomodasi dan sarana prasarana pendukung lainnya seperti Amenitas (Sarana Makan dan *Minum, Meeting, Incentive, Conference, and Exhibition* (MICE), Pusat Informasi Pariwisata

## 3) Daya Dukung Sosial dan Lingkungan

Selain sisi penyediaan layanan, kondisi daya dukung sosial dan lingkungan juga menjadi perhatian dalam membangun wisata Danau Toba seperti kondisi sosial budaya yang mencakup konservasi warisan budaya, ketenagakerjaan dan SDM Pariwisata. Kondisi lingkungan yang meliputi struktur penggunaan lahan, tersedianya pasokan air bersih, sistem drainase yang baik, sistem pengelolaan air limbah yang baik, manajemen persampahan, penyediaan listrik, manajemen lalu lintas serta tersedianya telekomunikasi.

## 4) Visi dan Proyeksi Pengembangan Pariwisata Danau Toba

### a) Visi

Visi pengembangan pariwisata di Kawasan Danau Toba, yaitu '*Marsipature Hutnabe*', yang berarti masing-masing individu atau kelompok mengurus dan membangun 'tanah'-nya sendiri. Yang mana dalam pengembangan kawasan Danau Toba sebagai destinasi berkelas

dunia membutuhkan perubahan pola pikir dan komitmen pengelolaan kawasan yang berkelanjutan dengan mengurangi degradasi lingkungan, termasuk penurunan kualitas air danau, deforestasi, kebakaran, sanitasi, kebersihan, dan sebagainya serta dalam pengembangan kawasan Danau Toba perlu diarahkan untuk kemajuan kawasan dan kesejahteraan masyarakat dengan mengutamakan kapasitas masyarakat yang memadai untuk berpartisipasi aktif dalam pengembangan pariwisata.

b) Proyeksi Pertumbuhan Pariwisata di Danau Toba

Proyeksi pertumbuhan pariwisata di Kawasan Danau Toba mencakup pola dan tahapan pengembangannya sampai 25 tahun ke depan, yang terdiri dari sisi pertumbuhan wisatawan, pendapatan pariwisata serta pertumbuhan penduduk dan lapangan pekerjaan .dan ketersediaan kebutuhan hotel dan kebutuhan lahan.

5) Skenario Pengembangan

a) Pemilihan Skenario Pengembangan

Skenario pengembangan Kawasan Danau Toba disusun berdasarkan kriteria pertumbuhan wisatawan dan distribusi wisatawan secara spasial di KTA. Skenario Toba Reborn dipilih untuk proyeksi pertumbuhan wisatawan yang diselaraskan dengan empat kriteria distribusi spasial, seperti kriteria lingkungan, kriteria kepariwisataan, kriteria ketataruangan dan kriteria lainnya yang meliputi ketersediaan infrastruktur, kecemburuan sosial, spekulasi lahan, pergeseran

hubungan diaspora dengan masyarakat, beban dan peluang pelestarian budaya, aksesibilitas dan mobilitas masyarakat, serta perluasan akses masyarakat terhadap infrastruktur dasar serta peran dan respon masyarakat terkait perkembangan pariwisata Danau Toba.

b) Fase Pembangunan

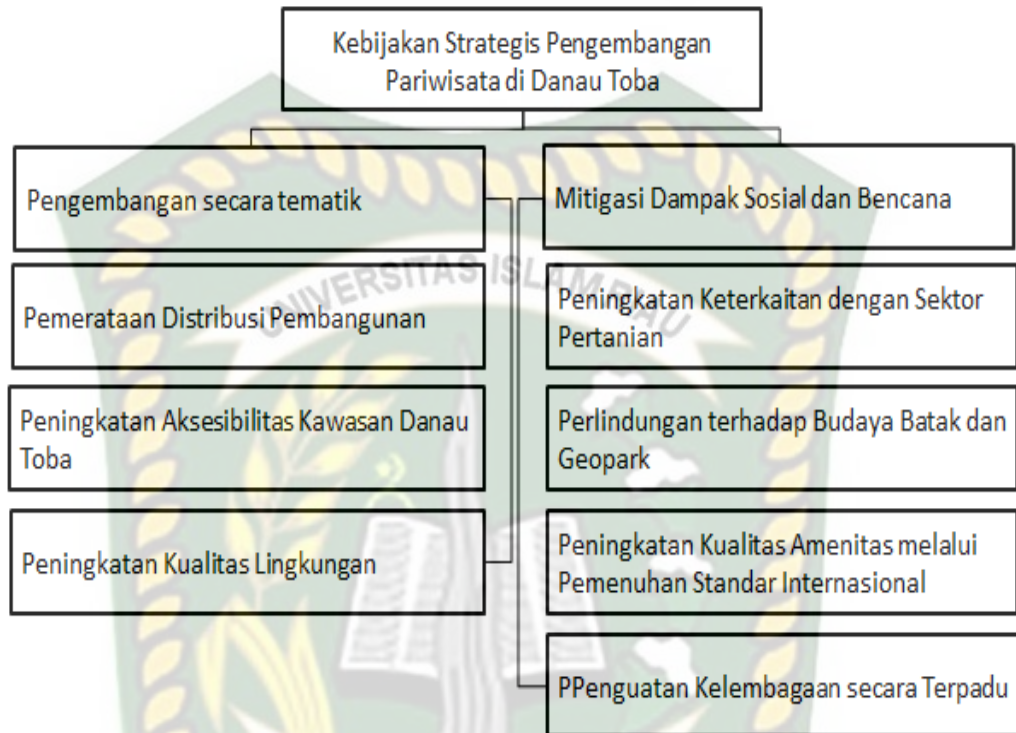
Secara keseluruhan, fase pembangunan Kawasan Danau Toba sebagai destinasi wisata dibagi menjadi 3 tahapan besar yaitu :

- a. Fase Pertama (2020-2025) fase awal pembangunan
- b. Fase Kedua (2026-2035) fase percepatan (*accelaration*)
- c. Fase Ketiga ( 2036-2045) fase pemanfaatan hasil diferensiasi produk wisata dan perluasan pasar baru untuk memastikan mencapai status destinasi yang matang (*matuaration*)

c) Kebijakan Strategis Pengembangan Pariwisata di Danau Toba

Terdapat beberapa kebijakan strategis pengembangan pariwisata Danau Toba diantaranya pengembangan secara tematik, pemerataan distribusi pembangunan, peningkatan aksesibilitas kawasan Danau Toba, peningkatan kualitas lingkungan, mitigasi dampak sosial dan bencana, peningkatan keterkaitan dengan sektor pertanian, perlindungan terhadap budaya batak dan geopark, peningkatan kualitas amenities melalui pemenuhan standar Internasional, serta penguatan Kelembagaan secara terpadu.

**Gambar II.2**  
**Kebijakan Strategis Pengembangan Pariwisata di Danau Toba**



*Sumber : Data Olahan Tahun 2021*

6) Rencana Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA)

a) Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Parapat

Adapun rencana pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Parapat terdiri dari konsep pengembangan kawasan, rencana pentahapan ruang, rencana keterpaduan infrastruktur, rencana Penanganan kawasan prioritas, arahan pengembangan kawasan prioritas dan pentahapan pengembangan kawasan prioritas.

**Gambar II.3**  
**Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Parapat**



*Sumber : Data Olahan Tahun 2021*

b) Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Simanindo

Adapun rencana pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Simanindo terdiri dari konsep pengembangan kawasan, rencana pentahapan ruang, rencana keterpaduan infrastruktur, rencana Penanganan kawasan prioritas, arahan pengembangan kawasan prioritas dan pentahapan pengembangan kawasan prioritas.

**Gambar II.4**  
**Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Simanindo**



*Sumber : Data Olahan Tahun 2021*

c) Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Pangururan

Adapun rencana pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Pangururan terdiri dari konsep pengembangan kawasan, rencana pentahapan ruang, rencana keterpaduan infrastruktur, rencana Penanganan kawasan prioritas, arahan pengembangan kawasan prioritas dan pentahapan pengembangan kawasan prioritas.

**Gambar II.5**  
**Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Pangururan**



Sumber : Data Olahan Tahun 2021

d) Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Balige

Adapun rencana pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Balige terdiri dari konsep pengembangan kawasan, rencana pentahapan ruang, rencana keterpaduan infrastruktur, rencana Penanganan kawasan prioritas, arahan pengembangan kawasan prioritas dan pentahapan pengembangan kawasan prioritas.

**Gambar II.6**  
**Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Balige**

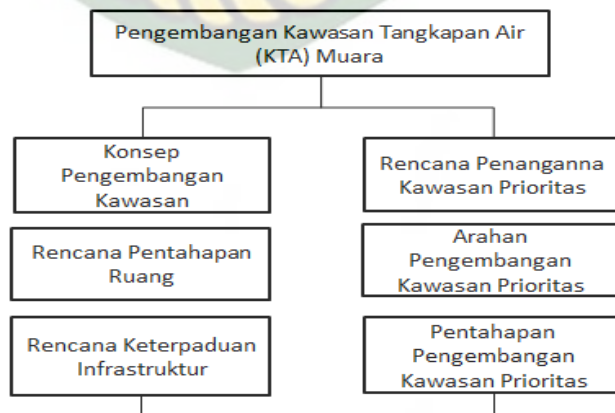


*Sumber : Data Olahan Tahun 2021*

e) Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Muara

Adapun rencana pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Muara terdiri dari konsep pengembangan kawasan, rencana pentahapan ruang, rencana keterpaduan infrastruktur, rencana Penanganan kawasan prioritas, arahan pengembangan kawasan prioritas dan pentahapan pengembangan kawasan prioritas.

**Gambar II.7**  
**Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Muara**



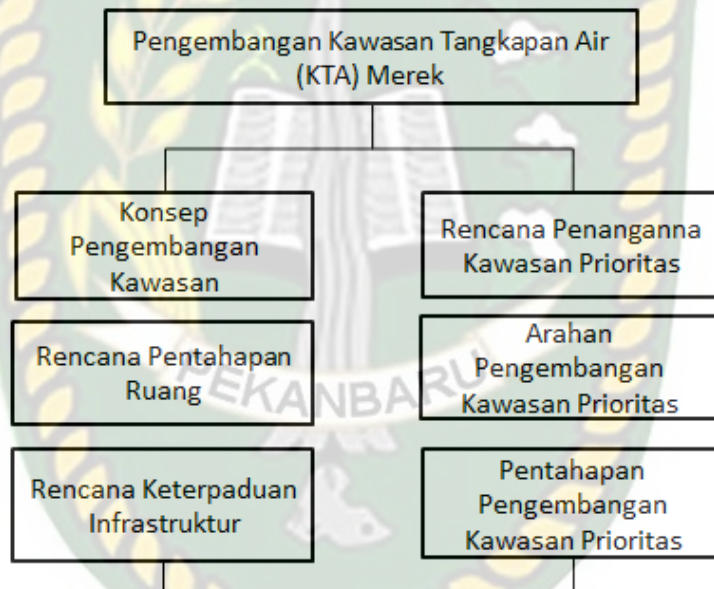
*Sumber : Data Olahan Tahun 2021*



f) Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Merek

Adapun rencana pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Merek terdiri dari konsep pengembangan kawasan, rencana pentahapan ruang, rencana keterpaduan infrastruktur, rencana Penanganan kawasan prioritas, arahan pengembangan kawasan prioritas dan pentahapan pengembangan kawasan prioritas.

**Gambar II.8**  
**Pengembangan Kawasan Tangkapan Air (KTA) Merek**



Sumber : Data Olahan Tahun 2021

g) Preservasi dan Mitigasi Lingkungan

Preservasi dan mitigasi lingkungan dilakukan dengan melakukan perlindungan dan perbaikan lingkungan, melihat kondisi pemantauan kualitas air Danau Toba serta melakukan pemulihan kesehatan ekosistem dan kualitas Danau Toba

h) Preservasi Budaya

i) Peningkatan Kapasitas

Salah satu strategi yang dilakukan dalam pengembangan destinasi wisata Danau Toba dengan melakukan beberapa peningkatan kapasitas seperti peningkatan kapasitas Sumber Daya Manusia pariwisata, melakukan peningkatan kapasitas bagi pemerintah, peningkatan kapasitas bagi dunia usaha serta peningkatan kapasitas bagi masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya.

7) Matriks Rencana Aksi

a) Rencana Aksi

a. *Highlight* Pembangunan Fisik

b) Rencana Aksi Jangka Menengah dan Panjang

Dalam pengelolaan kepariwisataan di Danau Toba, kolaborasi antar beragam pemangku kepentingan perlu dibangun untuk saling melengkapi, membangun dialog, dan mengembangkan pemahaman baru tentang strategi pengelolaan terbaik. Proses ini diharapkan dapat menghasilkan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pengambilan keputusan yang lebih efektif. Pengembangan pariwisata di Danau Toba merujuk pada RIDPP Danau Toba didasarkan pada berbagai perencanaan pengembangan kepariwisataan dan bidang-bidang terkait di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Rencana yang tertuang di RIDPP Danau Toba mencakup jangka waktu 25 tahun dengan rincian pelaksanaan difokuskan pada lima tahun pertama.

Pelaksana dari rencana induk adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia usaha, kerjasama pemerintah dan badan usaha, termasuk di antaranya lembaga pendidikan dan pelatihan, media, dan kelompok masyarakat. Pengembangan pariwisata yang direncanakan dalam RIDPP Danau Toba telah mempertimbangkan kelayakan proyek sehingga pengembangan pariwisata di Danau Toba diharapkan dapat dilakukan secara efektif dan berkelanjutan. Prakiraan pembiayaan yang dibutuhkan untuk pelaksanaan RIDPP Danau Toba tahap pertama yakni Rp. 28.92 triliun. Anggaran tersebut dapat dipenuhi dari sumber APBN, APBD, swasta dan kerjasama pemerintah dan badan usaha. Pendanaan untuk RIDPP Danau Toba bersifat indikatif dan akan dievaluasi setiap tahun sesuai dengan siklus perencanaan di tingkat pusat dan daerah, serta kontribusi swasta dan masyarakat.

### BAB III

#### KEDUDUKAN BADAN OTORITA PARIWISATA DANAU TOBA

##### A. Kedudukan Badan Otorita Pariwisata Dalam Hak Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba

Perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 membawa implikasi pada perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya bisa dilihat pada struktur lembaga negara yang ada. Apabila sebelum perubahan, mengenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, maka setelah perubahan, peristilahan tersebut sirna. Selain itu, kelembagaan negara juga mengalami penambahan beberapa lembaga, yang semula belum dikenal keberadaannya, namun setelah perubahan UUD 1945, lembaga-lembaga tersebut muncul. Ide pembaharuan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru itu pada umumnya didasarkan atas ketidakpercayaan sesaat terhadap lembaga-lembaga negara yang telah ada serta adanya momentum politik yang lebih memberikan kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, kecenderungan pembentukan lembaga baru tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga jumlahnya banyak sekali.<sup>71</sup>

Sebagian besar lembaga yang dibentuk tersebut adalah lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi pembantu, bukan yang berfungsi utama. Lembaga tersebut disebut *Auxiliary State's institutions*, atau *Auxiliary State's Organ*

---

<sup>71</sup> Ahmad Basari, Kajian Teoritis Terhadap *Auxiliary State'S Organ* Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, DPR RI, Kompleks MPR/DPR/DPD, Jakarta, hlm.1

yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Para ahli hukum tata negara Indonesia belum memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri. Pembentukan lembaga tersebut dikarenakan adanya tujuan yang ingin dicapai dalam satu negara dinilai tidak dapat dicapai hanya dengan lembaga utama saja (*Main State`s Organ*). Maka, dibentuklah lembaga-lembaga pembantu (*Auxiliary State`s Organ*), yang mempunyai fungsi melayani.<sup>72</sup>

Seiring dengan berjalannya dinamika ketatanegaraan, banyak lembaga negara yang dibentuk oleh UUD 1945, Undang-Undang maupun peraturan perundang-undangan dibawahnya guna mencapai tujuan negara. Misalnya saja pada UUD 1945, lembaga-lembaga Negara dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kategori, pertama, lembaga-lembaga utama yang melaksanakan kekuasaan tertentu. Kedua, lembaga-lembaga Negara yang bukan merupakan pelaksana salah satu cabang kekuasaan, tetapi keberadaannya diperlukan untuk mendukung salah satu lembaga pelaksana cabang kekuasaan tertentu. Ketiga, lembaga-lembaga yang ditentukan untuk melaksanakan kekuasaan tertentu, tanpa mengatur nama dan pembentukan lembaganya. Keempat, lembaga yang ditentukan secara umum dan menyerahkan pengaturan lebih lanjut kepada

---

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm 2

undang-undang. Kelima, lembaga-lembaga yang berada di bawah presiden untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu.<sup>73</sup>

Pengelolaan kekuasaan negara berdasarkan Trias Politika, Montesquieu pada negara modern saat ini sudah tidak mampu menopang/ mengakomodasi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan saat ini, hal tersebut disebabkan oleh perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi.<sup>74</sup> Kemudian menurut A. Ahsin Tohari berpendapat bahwa, di negara yang telah mapan pun tidak kebal dari gagasan untuk melakukan koreksi pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap telah mencapai titik ideal. Sebagai contoh di Inggris pada saat adanya konfigurasi sosial politik Revolusi Industri pada abad ke-18 dan 19 tidak dapat dengan mengandalkan lembaga negara yang ada, melainkan dengan membentuk badan-badan yang bersifat khusus yang dilakukan oleh parlemen. Pembentukan badan-badan yang bersifat khusus ini dianggap sebagai jawaban yang paling tepat dan diidealkan mampu menangani dan menyelesaikan kompleksitas persoalan-persoalan ketatanegaraan.<sup>75</sup>

Dalam UUD 1945, konsep trias politica juga dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Teori Trias politica (politik tiga serangkai) yang didalilkan oleh Montesquieu dibagi dalam 3 (tiga) kekuasaan Negara, yaitu kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif, dan Kekuasaan Yudisial. Kekuasaan legislatif di pegang oleh 3 (tiga) Lembaga Negara yaitu Majelis

---

<sup>73</sup> Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012), hlm 97

<sup>74</sup> Gunawan A. Tauda, Komisi Negara Independen, *Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm 85.

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm. 86

Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kemudian Kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden sebagai kepala Negara dan kepala Pemerintahan dalam sistem presidensil. Sedangkan kekuasaan yudisial yang dipegang oleh Lembaga Negara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dalam menjalankan kekuasaan Negara, Lembaga Negara tersebut mempunyai fungsinya masing-masing. Kekuasaan legislatif mempunyai fungsi Legislasi (pembentukan peraturan perundang-undangan), Fungsi Budgeting (fungsi anggaran) dan Fungsi Kontrol (fungsi pengawasan). (Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) Kemudian kekuasaan eksekutif sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945 (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.) dan kepala Negara. Sedangkan Kekuasaan Kehakiman mempunyai fungsi menyelenggarakan peradilan yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan. (Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.)

Pada Juni 2016 presiden membentuk unit kerja pada bidang pariwisata yaitu Badan Otorita Pariwisata Danau Toba (BOPDT) melalui Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba. Kewenangan yang diberikan kepada Badan Otorita tersebut cukup besar yang sudah mengalahkan kewenangan pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi daerah. Meskipun dalam pembentukannya terdapat beberapa pro dan kontra terutama dari masyarakat sekitar Danau Toba.

Merujuk pada pengaturan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundangundangan, seyogyanya, konsiderans Peraturan Presiden untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Presiden.<sup>76</sup> Nampaknya unsur filosofis tidak terlalu terlihat dalam dasar menimbang atas peraturan presiden tersebut.

Dalam konteks peraturan perundang-undangan, menarik untuk menganalisis substansi peraturan presiden sebagai landasan hukum pembentukan BOP ini. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>77</sup> Dalam hal ini, BOP bukanlah perintah undang-undang atau pelaksanaan peraturan pemerintah, sehingga materinya merupakan pelaksanaan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Faisal Akbar, pakar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara juga menyatakan bahwa tidak ada yang salah

---

<sup>76</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lampiran II ,Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>77</sup> Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



dengan pilihan bentuk Peraturan Presiden sebagai instrumen pembentukan BOP karena merupakan implementasi kewenangan dan kewajiban Presiden.<sup>78</sup>

Bagir manan menyatakan bahwa wewenang Presiden membuat Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) tidak selalu atas dasar delegasi.<sup>79</sup>

Materi muatan Perpres dalam Pasal 13 UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :

- (1) Materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, dan materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau
- (2) Materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka Perpres memiliki tiga fungsi yaitu peraturan delegasi, peraturan pelaksana dan peraturan mandiri. Peraturan delegasi harus bersumber pada undang-undang induk dan tidak boleh melampaui muatan delegasi.<sup>80</sup> Sedangkan Peraturan Pelaksana, menurut Bagir Manan dapat bersumber dari delegasi atau kewenangan mandiri.<sup>81</sup> Tanpa peraturan delegasi dan peraturan pelaksana bisa dipasikn suatu pemerintahan akan berjalan lambat bahkan mandeg.<sup>82</sup> Perpres mandiri mempunyai materi muatan yang tidak tertentu lingkupnya, sehingga membuka

---

<sup>78</sup> Wawancara Faisal Akbar, Dosen/Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, di Medan 27 Oktober 2016.

<sup>79</sup> Moh Fadli, Perkembangan Peraturan Delegasi di indonesia, *Disertasi Ilmu Hukum*, Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum , UNPAD, 2011, Bandung, hlm.3

<sup>80</sup> *Ibid*, hlm. 2

<sup>81</sup> *Ibid*, hlm.3

<sup>82</sup> Moh.Fadli, *Peraturan Delegasi di Indonesia*, UB Press, 2011, Bandung, hlm. 1

peluang bagi Presiden untuk menyalahgunakan kekuasaan, mengingat *power tends to corrupt absolute power corrupt absolutely*.<sup>83</sup>

Perpres merupakan kewenangan Presiden untuk mengatur agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan. Sehingga keberadaan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba disebutkan bahwa Badan Otorita Pariwisata Danau Toba (BOPDT) berkedudukan di bawah, dan bertanggung jawab langsung kepada, Presiden. Dalam melaksanakan tugasnya, BOPDT bekerjasama dengan Wakil Presiden dan berkoordinasi dengan-serta memperoleh informasi dan dukungan teknis dari kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah daerah (Pemda), serta pihak lain yang terkait.

Dalam pertimbangannya dasar hukum pembentukan BOPDT mempertimbangkan perlunya dilakukan langkah-langkah terkoordinasi, sistematis, terarah, dan terpadu dalam rangka optimalisasi pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Danau Toba sebagai salah satu kawasan strategis pariwisata nasional serta mempertimbangkan perlunya pengaturan secara khusus untuk mempercepat pengembangan dan pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba guna menyatukan pelaksanaan kewenangan pengelolaan kawasan tersebut melalui pembentukan BOP ini. Merujuk pada pengaturan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-

---

<sup>83</sup> Sri Soemantri Martosoewirngjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Alumni, 1992, Bandung, hlm. 72

undangan, konsiderans Peraturan Presiden untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Presiden.<sup>84</sup>

Menariknya, bahwa dalam konteks peraturan perundang-undangan, substansi peraturan presiden sebagai landasan hukum pembentukan BOP ini. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>85</sup> Dalam hal ini, BOP bukanlah perintah undang-undang atau pelaksanaan peraturan pemerintah, sehingga materinya merupakan pelaksanaan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Pembangunan pariwisata Danau Toba yang semakin marak menjadi bahan perbincangan maupun dalam bentuk perdebatan yang muncul di media massa. Asumsi bahwa upaya pembangunan pariwisata yang direncanakan oleh pemerintah pusat bertujuan untuk meningkatkan devisa negara dan juga untuk mendukung pola pembangunan infrastruktur yang dapat menunjang kemajuan perekonomian dan juga kehidupan sosial masyarakat sekitar.

Kekhawatiran bagi masyarakat terhadap kehadiran Badan Otorita Danau Toba sebagai pengelola tunggal pariwisata Danau Toba memiliki kewenangan besar dalam merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah-tanah di

---

<sup>84</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lampiran II ,Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>85</sup> Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

kawasan Danau Toba hal tersebut berarti menjadikan ancaman bagi masyarakat lokal yang selama ini mengelola tanah adat yang secara administratif belum memiliki sertifikat.

Namun pemerintah melalui Menteri Koordinator (Menko) bidang Maritim dan Sumber Daya mencoba untuk meyakinkan masyarakat terhadap kehadiran Badan Otorita Danau Toba. Menteri Koordinator (Menko) bidang Maritim dan Sumber Daya Rizal Ramli mengatakan, tujuan dibentuknya badan otoritas ini agar pengelolaan Danau Toba dapat lebih terkoordinasi. Maka, iklim pariwisata di daerah tersebut dapat lebih cepat berkembang.<sup>86</sup>

Pada aspek ekonomi polemik yang terjadi dapat dilihat ketika dalam upaya mewujudkan Danau Toba sebagai salah satu destinasi pariwisata bertaraf internasional tentunya akan menjadi magnet bagi para investor sebagai perluasan pangsa pasar bagi produk mereka baik barang maupun jasa. Hal tersebut akan berdampak terhadap usaha kecil menengah (UKM) masyarakat dan industri rumah tangga yang sejak dulu ada di sekitaran Danau Toba akan menjadi saingan para investor dengan kekuatan modal mumpuni.

Kekhawatiran masyarakat juga terletak pada eksistensi budaya lokal. Pembangunan pariwisata yang mengacu pada modernitas dan kebarat-baratan menjadi suatu ketakutan bagi masyarakat yang peduli terhadap kebudayaan lokal dimana perkembangan kebudayaan barat serta modernitas tersebut secara tidak langsung akan mengikis dan menghilangkan budaya asli dari daerah sekitar Danau Toba.

---

<sup>86</sup> <https://ekbis.sindonews.com/berita/1072800/34/badan-otoritas-pariwisata-danau-toba-dibentuk-awal-2016> , diakses tanggal 2 Mei 2021

Konflik berkepanjangan akan terjadi di Masyarakat Danau Toba terutama masyarakat adat batak sekitar Danau Toba, mulai dari pola pengurusan masyarakat adat, pengurusan lahan pertanian di kawasan Danau Toba, hingga berkelirannya mafia tanah yang akan menggadaikan tanah leluhur orang batak kepada para pebisnis yang hanya mencari keuntungan semata. Rusaknya tatanan kehidupan adat istiadat orang batak di kawasan Danau Toba serta kian sulitnya memperoleh keadilan, adalah ancaman serius dari munculnya gagasan badan otorita danau toba yang hendak membuat kawasan danau toba mirip Monaco.<sup>87</sup>

Ketidaksesuaian kepentingan dan keperluan masyarakat telah dipaksakan dimasukkan dalam proses pembangunan pariwisata yang dimuat dalam Perpres Badan Otorita Danau Toba. Dalam Perpres tersebut disebutkan bahwa pengaturan lahan 500 hektar sebagai Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dari Badan Otorita Danau Toba, hal tersebut melanggar prinsip keadilan dan prinsip kepastian hukum terhadap tujuh kabupaten di sekitar danau toba.<sup>88</sup>

Melihat fakta dilapangan sudah sepantasnya struktur BPODT sebagai Dewan Pelaksana harus dievaluasi. Agar momentum pengembangan pariwisata danau toba yang sudah digalakkan oleh pemerintah pusat sebagai destinasi wisata kelas dunia tidak hilang, sudah sepantasnya Struktur BPODT dievaluasi. bahwa beberapa alasan selain alasan diatas untuk mendesak pemerintah

---

<sup>87</sup> Wawancara dengan Sandi Ebenezer Situngkir, Ketua Bidang Hukum Yayasan Pencinta Danau Toba, pada tanggal 23 Maret 2021.

<sup>88</sup> Wawancara dengan Sandi Ebenezer Situngkir, Ketua Bidang Hukum Yayasan Pencinta Danau Toba, pada tanggal 23 Maret 2021.

melakukan evaluasi terhadap Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) adalah sebagai berikut

Sejak dilantik 30 November 2016 Menteri Pariwisata menargetkan masterplan pariwisata untuk Danau Toba, masterplan infrastruktur di seluruh kawasan sekitar Danau Toba (Sumut), dan terakhir membentuk KEK Pariwisata harus sudah selesai pada Desember 2016 dan untuk keseluruhan selesai pada 2017 tapi nyatanya hingga saat ini belum selesai. Selain itu penyusunan Integrated Tourism Masterplan untuk kawasan danau toba seperti yang direncanakan akan selesai pada Juli 2019, hingga pada saat ini belum juga selesai. Bahwa kehadiran BPODT dinilai kurang menghargai masyarakat adat disekitar zona otorita.<sup>89</sup>

Istilah otoritas sering digunakan secara bergantian dengan istilah wewenang atau berwenang (*authoritative*), namun Max Weber lebih sering menggunakan Istilah otoritas dari pada istilah kekuasaan.<sup>90</sup> Otoritas berarti membuat agar orang lain mematuhi suatu perintah dengan maksud tertentu, sehingga apabila dibandingkan dengan kekuasaan maka kekuasaan tidak ada artinya apabila tidak disertai dengan otoritas. Demikian pula jika dihubungkan dengan suatu organisasi misalnya negara. Suatu organisasi atau negara tidak akan dapat menjalankan fungsi jika tidak disertai dengan otoritas, sehingga otoritas mempunyai arti penting.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> <https://www.tagar.id/bpodt-tidak-menghargai-tanah-adat-di-toba>, diakses pada 24 Maret 2021

<sup>90</sup> SF. Marbun, *Pemerintah Berdasarkan Kekuasaan dan Otoritas*, Jurnal Hukum, No.6 Vol. 3, 1996, hlm. 33

<sup>91</sup> *Ibid.*

Otoritas merupakan bentuk khusus dari kekuasaan karena dengan otoritas baru terlihat bahwa suatu kekuasaan diterima dan diabsahkan. Dengan demikian dalam suatu pemerintahan otoritas akan terwujud dan berfungsi sebagai pemerintahan.<sup>92</sup> Karena itu otoritas disebut kekuasaan yang dilembagakan. Menurut Max Weber keharusan bagi otoritas ialah keabsahan (legitimasi) dan keabsahan itu selalu dihubungkan dengan hukum. Otoritas sah apabila otoritas diterima oleh pengikutnya sebagai sesuatu yang mengikat. Jadi otoritas itu menuntut adanya ketaatan. Otoritas yang tahan lama ialah otoritas yang sah. Otoritas berhak menuntut ketaatan dan berhak pula memberikan perintah.<sup>93</sup>

Pembahasan mengenai otoritas atau wewenang tidak dapat dihindari dari pembahasan otoritas atau wewenang yang dilakukan oleh Max Weber, Otoritas merupakan sifat dan dasar wewenang yang menentukan bagi penguasa untuk mempunyai wewenang. Max Weber membuat penggolongan tipe otoritas atau wewenang atas dasar rasional, tradisional dan kharismatis.<sup>94</sup>

Tipe otoritas atau wewenang rational sering juga disebut tipe legal atau formal. Tipe otoritas didasarkan atas keyakinan yang bersifat legalitas atau formal yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Masyarakat tunduk pada pemerintah dan pemimpinnya karena didasarkan pada aturan legalitas-formal.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Mariam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hlm.9.

<sup>93</sup> SF. Marbun, *Op.Cit*

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> H.G, Surine, *Ilmu Administrasi Negara Suatu Bacaan Pengantar*, Gramedia, Jakarta, 1987, hlm. 221

Otoritas tradisional adalah otoritas yang keabsahannya didasarkan pada aturan-aturan tradisional. Otoritas tradisional dapat terjadi antara lain karena nilai-nilai kesucian, kesetiaan pribadi dan lain-lain.<sup>96</sup>

Dasar otoritas kharismatis disandarkan pada sifat-sifat luar biasa yang dimiliki seseorang. Otoritas kharismatis ini pada mulanya terdapat pada para nabi, ahli-ahli penyembuh, ahli hukum, dan para pahlawan-pahlawan perang. Mereka dianggap memiliki kekuatan-kekuatan atau ciri-ciri yang seolah-olah supra-alamiah, supra-manusiawi yang oleh para pengikutnya dilihat sebagai sesuatu yang luar biasa.<sup>97</sup>

Dalam hal kedudukannya, lembaga ini sangatlah strategis karena Pasal 1 ayat (2) Perpres Otorita Danau Toba menyatakan bahwa Otorita Danau Toba berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Otorita Danau Toba melaksanakan tugas selama 25 (dua puluh lima) tahun dan berakhir pada tanggal 31 Desember 2041 dan dapat diperpanjang.<sup>98</sup> Otorita Danau Toba ternyata diberikan hak pengelolaan terhadap Kawasan Pariwisata Danau Toba meliputi Kawasan Danau Toba sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya, yang termasuk kawasan seluas paling sedikit 500 (lima ratus) hektar sebagaimana digambarkan pada peta yang tercantum dalam Lampiran yang perpres ini.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> *Op. Cit.* hlm 35.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Pasal 32 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

<sup>99</sup> Pasal 2 Ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba



Secara struktural, Pasal 3 Perpres Otorita Danau Toba menentukan adanya 2 (dua) struktur utama yaitu Dewan Pengarah dan Badan Pelaksana. Kedua struktur ini memiliki tugasnya masing-masing yang sesungguhnya saling berkaitan :

### **1. Dewan Pengarah Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba**

Dewan Pengarah Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba sebagaimana Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba terdiri atas, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman sebagai Ketua merangkap anggota, Menteri Pariwisata Ketua Pelaksana Harian merangkap anggota, dan anggota terdiri dari Menteri Dalam Negeri, Menteri Perencana Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, Menteri Lingkungan, Menteri Agraria, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Perhubungan, Menteri Kelautan dan Perikanan, Menteri ESDM, Menteri Ketenagakerjaan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negera dan Reformasi Birokrasi, Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal, Sekretaris Kabinet dan Gubernur Sumatera Utara.

Badan Sebagaimana ditentukan Perpers Otorita Danau Toba, Dewan Pengarah mempunyai 4 (empat) tugas yaitu:<sup>100</sup> menetapkan kebijakan umum, mensinkronkan kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah,

---

<sup>100</sup> Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

memberikan petunjuk pelaksanaan kepada Badan Pelaksana, serta melakukan pengawasan.

**Gambar III.1**  
**Tugas Dewan Pengarah Badan Otorita Pengelolaan Kawasan**  
**Pariwisata Danau Toba**



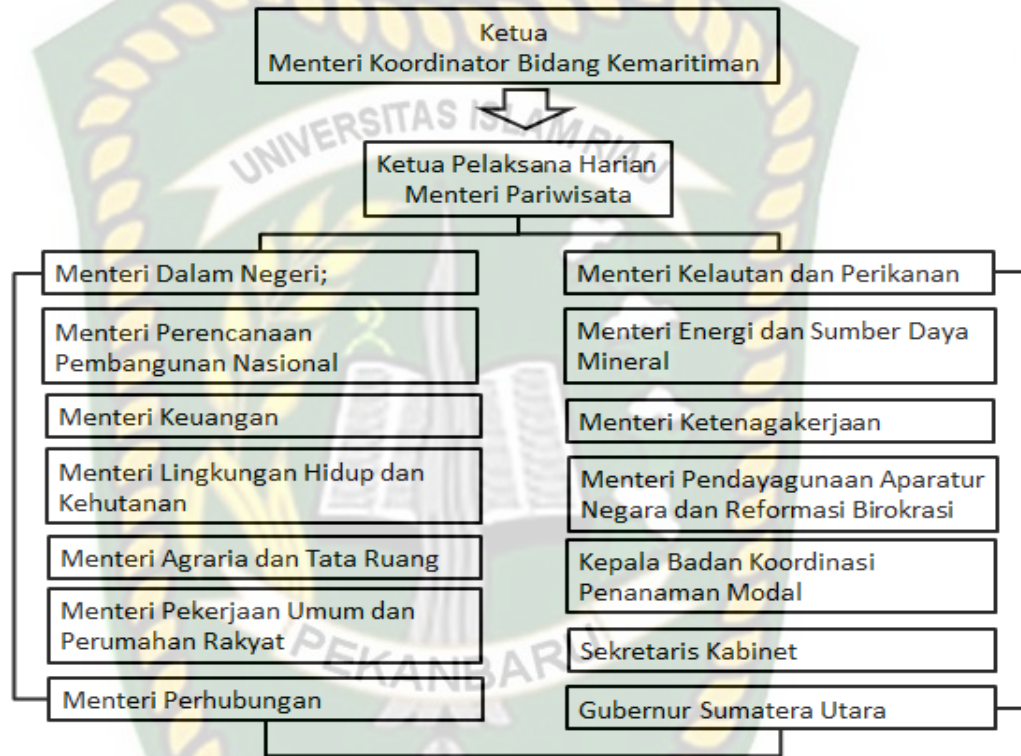
Sumber : Data Olahan Tahun 2021

Berdasarkan gambar III.1 dapat dilihat bahwa tugas Dewan Pengarah Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba memiliki 4 (empat) tugas pokok diantaranya, menetapkan kebijakan, mensinkronkan, memberikan petunjuk dan melakukan pengawasan.

Dalam strukturnya, Dewan Pengarah terdiri atas sejumlah pejabat yang bertugas secara *ex officio*, yakni Ketua merangkap anggota yakni Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Ketua Pelaksana Harian

merangkap anggota yakni Menteri Pariwisata dan 14 (empat belas) anggota.<sup>101</sup>

**Gambar III.2**  
**Struktur Dewan Pengarah Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba**



*Sumber : Data Olahan Tahun 2021*

Berdasarkan Gambar II.2 dapat dilihat bahwa Dewan Pengarah Badan Otorita Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba terdiri atas, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman sebagai Ketua merangkap anggota, Menteri Pariwisata Ketua Pelaksana Harian merangkap anggota, dan anggota terdiri dari Menteri Dalam Negeri, Menteri Perencana Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan, Menteri Lingkungan, Menteri

<sup>101</sup> Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

Agraria, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Perhubungan, Menteri Kelautan dan Perikanan, Menteri ESDM, Menteri Ketenagakerjaan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal, Sekretaris Kabinet dan Gubernur Sumatera Utara.

Sekretariat Dewan Pengarah juga dibentuk untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Dewan Pengarah yang dijabat oleh Sekretaris Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman.<sup>102</sup> Ditentukan pula bahwa Ketua Dewan Pengarah dapat dibantu oleh Kelompok Ahli. dalam mendukung kelancaran pelaksanaan tugasnya.<sup>103</sup>

## **2. Badan Pelaksana Otorita Danau Toba**

Badan Pelaksana Otorita Danau Toba merupakan satuan kerja dibawah Kementerian Pariwisata yang terdiri atas Kepala, Pejabat Keuangan, Pejabat Teknis.<sup>104</sup> Ada 2 (dua) tugas Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (selanjutnya disebut Badan Pelaksana) sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 2 Permenpar Badan Pelaksana Otorita Danau Toba.<sup>105</sup>

- 1) Pertama, melakukan koordinasi, sinkronisasi, dan fasilitasi perencanaan, pengembangan, pembangunan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Danau Toba.

---

<sup>102</sup> Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

<sup>103</sup> Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

<sup>104</sup> Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

<sup>105</sup> Pasal 2 Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba

2) Kedua, melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian di Kawasan Pariwisata Danau Toba. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Badan Pelaksana menyelenggarakan 8 (delapan) fungsi:<sup>106</sup>

**Gambar III.3**  
**Fungsi Tugas Badan Pelaksana Badan Otorita Danau Toba**



*Sumber : Data Olahan Tahun 2021*

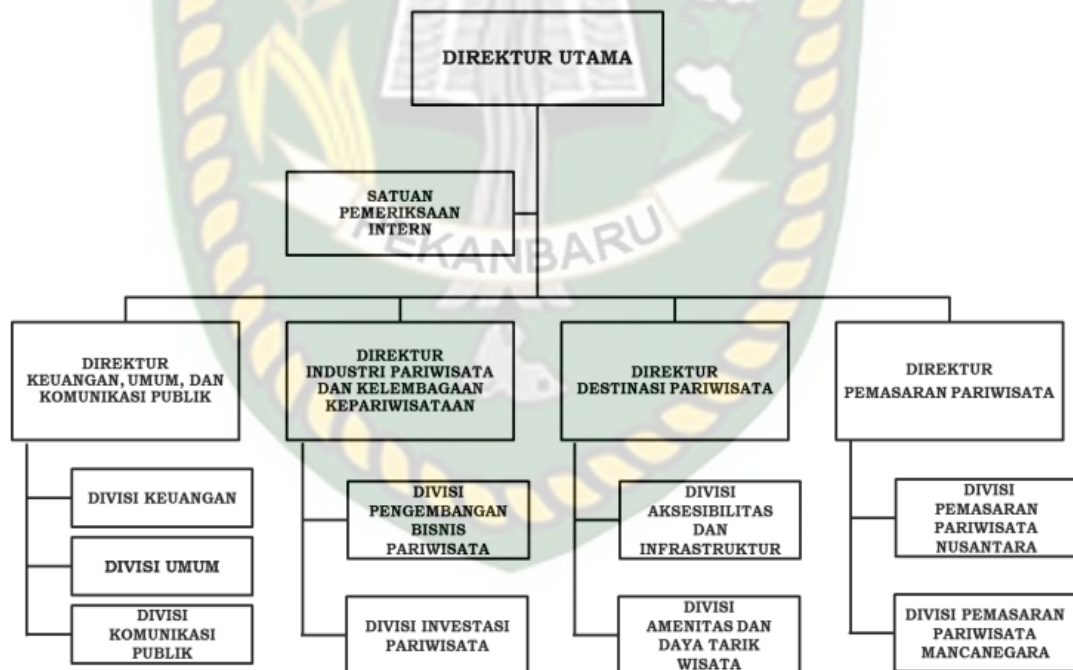
Berdasarkan Gambar III.3 dapat dilihat bahwa fungsi tugas Badan Pelaksana Badan Otorita Danau Toba terdiri atas penyusunan rencana induk, penyusunan rencana detail, pelaksanaan koordinasi, sinkronisasi, fasilitasi, penyusunan perencanaan, perumusan strategi operasional, penyelenggaraan pelayanan serta penetapan langkah strategis penyelesaian

<sup>106</sup> Pasal 3 Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba

permasalahan dalam pelaksanaan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan dan pengendalian Kawasan Pariwisata Danau Toba serta pelaksanaan tugas lain.

Secara susunan keorganisasian, Badan Pelaksana dipimpin oleh Seorang Direktur Utama. Direktur Utama memimpin 4 (empat) Direktur yakni Direktur Keuangan, Umum, dan Komunikasi Publik; Direktur Industri Pariwisata dan Kelembagaan Kepariwisataaan; Direktur Destinasi Pariwisata; Direktur Pemasaran Pariwisata; dan Satuan Pemeriksaan Intern.<sup>107</sup>

**Gambar III.4**  
**Struktur Organisasi Badan Pelaksana Otorita Danau Toba<sup>108</sup>**



Sumber : Data Olahan Tahun 2021

<sup>107</sup> Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba

<sup>108</sup> Lampiran Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba

Berdasarkan Gambar III.4 diatas dapat dilihat bahwa struktur Organisasi Badan Pelaksana Otorita Danau Toba terdiri dari Direktur Utama, Satuan Pemeriksaan Intern yang terdiri dari Direktur Keuangan, Umum dan Komunikasi Publik, Direktur Industri Pariwisata dan Kelembagaan Pariwisata yang terdiri dari Divisi Pengembangan Bisnis Pariwisata dan Divisi Investasi Pariwisata, Direktur Destinasi Pariwisata yang terdiri dari Divisi Aksesibilitas dan Infrastruktur dan Divisi Amenitas dan Daya Tarik Wisata dan Direktur Pemasaran Pariwisata yang terdiri dari Divisi Pemasaran Pariwisata Nusantara dan Divisi Pemasaran Pariwisata Mancanegara.

Mengenai pelaporan perkembangan lembaga, Pasal 29 Permenpar Badan Pelaksana Otorita Danau Toba menentukan bahwa Direktur Utama wajib menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tugas di wilayah kerjanya kepada Menteri Pariwisata.<sup>109</sup>

Pengembangan pariwisata pada suatu daerah tujuan wisata selalu akan diperhitungkan dengan keuntungan dan manfaat bagi rakyat banyak. Kita menyadari bahwa bila pada suatu daerah tujuan wisata industri pariwisatanya berkembang dengan baik, dengan sendirinya akan memberikan dampak yang menguntungkan bagi daerah itu. Sementara itu dampak yang ditimbulkan melalui pengembangan otorita Danau Toba bagi masyarakat setempat di lokasi objek wisata yang ada di Danau Toba, masih belum maksimal. Secara langsung dampak yang dirasakan daerah Danau

---

<sup>109</sup> Pasal 29 Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau Toba

Toba adalah melalui pendapatan asli daerah. Pada umumnya objek wisata yang dikelola oleh pemerintah daerah akan menarik retribusi bagi wisatawan yang berkunjung dan ingin menikmati objek maupun daya tarik wisata beserta fasilitas yang ditawarkan. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk mengembangkan pariwisata didaerahnya sebagai salah satu aspek penting dalam pembangunan daerah sesuai asas otonomi yang diberikan yang dalam hal ini Danau Toba.

Presiden Joko Widodo telah menetapkan pariwisata menjadi sektor unggulan untuk pendapatan devisa dengan membentuk Badan Otorita Pariwisata di luar Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang sudah ada sebelumnya. Pengembangan industri pariwisata berkenaan langsung dengan pengadaan lahan. Karena itu, pengembangan industri pariwisata terkendala dengan tiga kendala yaitu, infrastruktur, regulasi dan lahan.<sup>110</sup> Persoalan lahan masih menjadi kendala utama dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Pengadaan lahan erat kaitannya dengan pembebasan tanah, hal ini dapat memicu konflik antar pemilik hingga terjadi bentrokan antara masyarakat dengan pemerintah.

Sesuai dengan kedudukan Peraturan Presiden menurut UUD 1945 , Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.<sup>111</sup> Karena itu, strategi kebijakan “menarik pembangunan pariwisata di daerah” di “pusat”

---

<sup>110</sup> Rian Nugroho, *Kebijakan 10 Bali Baru*, Yayasan Rumah Reformasi Kebijakan, Jakarta, 2020, hlm. 16

<sup>111</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 137



dan menjadi “urusan pusat” dalam bentuk kebijakan “Badan Otorita” dapat dijustifikasi, karena dengan menjadi urusan pemerintah pusat, maka Pemerintah Pusat dapat melakukan percepatan pembangunan pariwisata kawasan tersebut dengan lebih efisien, efektif, efektif, dan cepat dan menggunakan APBN.<sup>112</sup> Berbeda dengan KEK, jika dengan pola Badan Otorita, pemerintah pusat mempunyai legitimasi penuh membangun infrastruktur dan pengadaan lahan di dalam kawasan khusus yang menjadi otoritanya, maka pada KEK Pemerintah hanya mempunyai legitimasi relatif untuk membangun infrastruktur dan pengadaan lahan, karena sebagian diamanatkan kepada badan usaha yang mendapatkan lisensi KEK.<sup>113</sup> Dengan demikian, melalui Badan Otorita, Pemerintah Pusat mempunyai keluasaan untuk melakukan investai infrastruktur dan lahan dibanding KEK.

Berbeda dengan Badan Otorita yang merupakan kepanjangan tangan langsung dari Pemerintah, sehingga mempunyai hak membangun dan mengelola dengan menggunakan pembiayaan pemerintah melalui kementerian/lembaga terkait. Pasal 2 Perpres No. 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Danau Toba mendapat hak pengelolaan cakupan beberapa wilayah pariwisata Danau Toba dan termasuk kawasan paling sedikit seluas 500 (lima ratus) hektar sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Perpres No 81 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba Dan Sekitarnya yang meliputi Badan Danau, Daerah Tangkapan Air (DTA) dan Cekungan Air Tanah (CAT) yang terkait dengan perairan Danau

---

<sup>112</sup> Rian Nugroho, *Loc.Cit.* hlm. 17

<sup>113</sup> *Ibid.*

Toba, serta pusat kegiatan dan jaringan prasarana yang tidak berada di Badan Danau, Daerah Tangkapan Air (DTA) dan Cekungan Air Tanah (CAT) yang terkait dengan perairan Danau Toba dan mendukung pengembangan perairan Danau Toba. Sehingga Badan Otorita Danau Toba ditujukan untuk memuliakan seluruh kekayaan alam, budaya, tradisi, dan masyarakat, dan pada saat bersamaan memanfaatkannya sebagai sumber pendapatan dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan dapat terlaksana.

Pendanaan penyelenggaraan Otorita Danau Toba bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan sumber lain yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 28 Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba.

Badan Otorita Danau Toba merupakan institusi pusat yang mengambil alih urusan Pemerintah Daerah. Salah satu alasan pembentukan badan khusus untuk mengelola destinasi pariwisata tersebut karena pemerintah pusat menilai tujuh pemda disekitar Danau Toba sulit koordinasi dan tidak mampu untuk mengembangkan destinasi wisata tersebut. Seharusnya pemerintah pusat bertanggung jawab untuk memfasilitasi kerjasama antar kabupaten yang ada disekitar Danau Toba. Potensi konflik kewenangan sangat mungkin terjadi apalagi hal ini menyangkut pengelolaan sumber pendapatan daerah. Dalam Perpres Badan Otorita Danau Toba tidak terlihat

keterlibatan pemda sekitar Danau Toba secara signifikan. Hanya ada Gubernur Sumatera Utara yang masuk anggota Dewan Pengarah. Sementara, tidak ada keterlibatan Bupati di daerah-daerah sekitar Danau Toba.

Badan Otorita Pariwisata Danau Toba perlu memperhatikan Keterlibatan Bupati/Wali Kota dalam penentuan kebijakan strategis. Dilihat dari struktur Dewan Pengarah Otorita Danau Toba sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 Perpres Otorita Danau Toba, hanya Gubernur Sumut saja yang diakomodasi menjadi anggota Dewan Pengarah sedangkan setidaknya terdapat terdapat tujuh kabupaten di sekitar Danau Toba. Hal ini berarti penentuan kebijakan strategis hanya sampai pada tingkat Pimpinan Pemerintah Provinsi yaitu Gubernur Sumut. Setidaknya perlu Badan Otoritas Pariwisata perlu memikirkan untuk melibatkan Bupati Kabupaten di sekitar Danau Toba sebagai Dewan Pengarah, sehingga proses penentuan kebijakan strategis akan menjamin tidak akan mengambil alih kewenangan Bupati sebagai Kepala Daerah Kabupaten/Kota tanpa kejelasan.

Badan Otorita Danau Toba diberikan hak pengelolaan terhadap lahan seluas 500 (lima ratus) hektar disekitaran Danau Toba serta kewenangan yang bersifat koordinatif pada Danau Toba seluas 30 (tiga puluh ribu) Hektar. Artinya pasca dibentuknya Badan Otorita Danau Toba, pemerintah daerah masih memiliki hak untuk melakukan pembangunan dan pengembangan terhadap lahan seluas 30 (tiga puluh ribu) hektar, akan tetapi

pemerintah daerah harus terlebih berkoordinasi terkait perencanaan maupun perizinan yang akan dilakukan.

## **B. Sinkronisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pengembangan Kawasan Pariwisata Pasca Pembentukan Badan Otorita Pariwisata Danau Toba**

Kelahiran Otorita Danau Toba ternyata menuai beragam reaksi. Pihak-pihak yang menyambut baik meyakini bahwa Otorita Danau Toba merupakan suatu terobosan untuk meningkatkan perekonomian, investasi, dan menggairahkan kembali pariwisata di Provinsi Sumatera Utara. Sebaliknya terdapat pula pihak yang mengkritisi kehadiran lembaga ini dengan mengemukakan kekhawatirannya terhadap industri pariwisata yang akan dikembangkan melalui Otorita Danau Toba seperti, Ketidaksetujuan mengenai nomenklatur dan bentuk lembaga. Mempersoalkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kekhawatiran terhadap kemungkinan dampak negatif bagi alam dan lingkungan, belum terbentuknya kultur kepariwisataan serta ketidakjelasan mengenai perlindungan terhadap hak-hak ekonomi masyarakat yang tinggal di sekitar Danau Toba.

Dalam penelitian ini penulis mencoba menganalisa salah satu permasalahan yang terjadi pasca dibentuknya Badan Otorita Pariwisata Danau Toba yakni adanya tumpang tindih kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat terutama terkait pendapatan hasil atas pengelolaan pariwisata danau toba. Sebelumnya otonomi daerah telah mengamanatkan memberikan kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri

termasuk bidang pariwisata guna meningkatkan pendapat daerah untuk membangun dan mengembangkan daerahnya. Sejak dibentuk BODT pengelolaan pariwisata danau toba diambil alih dari pemerintah daerah, hal ini tentu berdampak pada pendapatan daerah dan kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola wisata Danau Toba menjadi terbatas.

Sejumlah pihak mengkhawatirkan adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga di Danau Toba. Sebelum kelahiran Otorita Danau Toba ini, sejumlah lembaga memang telah lama beraktivitas di Danau Toba dan Sekitarnya. Salah satu lembaga di tingkat provinsi adalah Badan Koordinasi Pelestarian Ekosistem Kawasan Danau Toba (BKPEKDT) dibentuk oleh Gubernur Sumatra Utara dengan SK No. 062.05/245/K/Tahun 2002 tanggal 2 Mei 2002.<sup>114</sup>

Demikian pula halnya dengan keberadaan Otorita Asahan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1976 Tentang Pembentukan Otorita Pengembangan Serta Badan Pembina Pusat Listrik Tenaga Air Dan Peleburan Aluminium Asahan.<sup>115</sup> Model pengelolaan di Danau Toba juga mengalami sejumlah evolusi. Pada tanggal 6 Juni 2004 di Parapat, dilakukan penandatanganan Deklarasi dan Kesepakatan Pengelolaan EKDT / *Lake Toba Ecosystem Management Plan* (LTEMP) oleh Para Pemangku Amanah yang terdiri dari Gubernur Sumatra Utara dan Ketua DPRD Sumatra Utara, Ketua Otorita Asahan, para Bupati dan Ketua DPRD tujuh kabupaten yakni Asahan, Dairi, Karo, Samosir, Simalungun, Tapanuli

<sup>114</sup> <http://www.otorita-asahan.go.id/ltemp.htm>, diakses tanggal 20 November 2020

<sup>115</sup> [http://www.otorita-asahan.go.id/asahan%201/kepres\\_oa.pdf](http://www.otorita-asahan.go.id/asahan%201/kepres_oa.pdf), diakses tanggal 21 November 2020

Utara, Toba Samosir serta Walikota dan Ketua DPRD Kota Tanjung Balai, yang disaksikan oleh Presiden Republik Indonesia Megawati Sukarnoputri.<sup>116</sup>

**Tabel III.1**  
**Perbandingan Peraturan Perundang-Undangan Terkait Kewenangan Pemerintah Daerah dan Badan Otorita dalam Pengelolaan Destinasi Pariwisata**

1	UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah	Lampiran Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota Bidang Pariwisata Huruf Z		
		<b>Pemerintah Pusat</b>	<b>Pemerintah Daerah Provinsi</b>	<b>Pemerintah Daerah Kab/Kota</b>
	Destinasi Pariwisata	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penetapan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata.</li> <li>b. Pengelolaan daya tarik wisata nasional.</li> <li>c. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata nasional.</li> <li>d. Pengelolaan destinasi pariwisata nasional.</li> <li>e. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah provinsi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan daya tarik wisata provinsi.</li> <li>b. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata provinsi.</li> <li>c. Pengelolaan destinasi pariwisata provinsi.</li> <li>d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah kab/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan daya tarik wisata kab/kota.</li> <li>b. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata kab/kota.</li> <li>c. Pengelolaan destinasi pariwisata kab/kota.</li> <li>d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata kab/kota.</li> </ul>

<sup>116</sup> <http://www.otorita-asahan.go.id/Item.htm>, diakses tanggal 24 November 2020

2	<p>Peraturan Presiden No 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Wisata Danau Toba</p>	<p>Pasal 21          penyusunan Rencana Induk dan Rencana Pengembangan dan Pengembangan terperinci Kawasan Pariwisata Danau Toba, Badan Pelaksana melibatkan Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Daerah di Kawasan Pariwisata Danau Toba dan lembaga/pihak terkait.</p> <p>Pasal 2 ayat 1          Cakupan Kawasan Pariwisata Danau Toba meliputi Kawasan Danau Toba sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya.</p> <p>Pasal 2 ayat 2          Cakupan Kawasan Pariwisata Danau Toba sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk kawasan seluas paling sedikit 500 (lima ratus) hektar, yang akan diberikan hak pengelolaannya kepada Badan Otorita Danau Toba yang digambarkan pada peta sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Presiden ini</p> <p>Pasal 22          Dalam melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian Kawasan Pariwisata Danau Toba, Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara dan Pemerintah Daerah Kabupaten yang berada di Kawasan Pariwisata Danau Toba mengacu pada Rencana Induk dan Rencana Detail sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 (Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya.)</p> <p>Pasal 23 ayat 1</p>
---	--	--

		<p>Peruntukan dan penggunaan tanah dalam Kawasan Pariwisata Danau Toba untuk keperluan bangunan, usaha, dan fasilitas lainnya yang bersangkutan dengan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya.</p> <p>Pasal 23 ayat 3</p> <p>Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), memberi kewenangan kepada Badan Pelaksana untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;</li> <li>b. menggunakan tanah Kawasan Pariwisata Danau Toba untuk keperluan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba; dan</li> <li>c. menyewakan dan/atau mengadakan kerja sama penggunaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah dengan pihak ketiga serta menerima uang pembayaran sewa dan/atau uang keuntungan hasil usaha kerja sama.</li> </ol> <p>Pasal 27 ayat 1</p> <p>Badan Pelaksana menyelenggarakan pelayanan perizinan dan nonperizinan pusat dan daerah di Kawasan Pariwisata Danau Toba sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2).</p>
3	<p>Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya</p>	<p>Pasal 5 ayat 1</p> <p>cakupan kawasan danau toba meliputi badan danau, perairan Danau Toba, serta pusat kegiatan dan jaringan prasarana yang tidak berada di badan danau</p> <p>Badan Danau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelilingi oleh 7 (tujuh) Kabupaten dan 28 (dua puluh delapan) Kecamatan yang terdiri atas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Kecamatan Merek pada Kabupaten Karo;</li> <li>b. Kecamatan Simalungun, Kecamatan Pematang Silimakuta, Kecamatan Silimakuta, Kecamatan Haranggaol Horison, Kecamatan Dolok Pardamean, Kecamatan Pematang Sidamanik, dan Kecamatan Girsang Sipangan Bolon pada Kabupaten Simalungun;</li> </ol>



		<p>c. Kecamatan Ajibata, Kecamatan Lumban Julu, Kecamatan Uluan, Kecamatan Porsea, Kecamatan Siantar Narumonda, Kecamatan Sigumpar, Kecamatan Balige, dan Kecamatan Tampahan pada Kabupaten Toba Samosir;</p> <p>d. Kecamatan Muara pada Kabupaten Tapanuli Utara;</p> <p>e. Kecamatan Lintong Nihuta dan Kecamatan Baktiraja di Kabupaten Humbang Hasundutan;</p> <p>f. Kecamatan Sitio-tio, Kecamatan Harian, Kecamatan Pangururan, Kecamatan Sianjur Mula-mula, Kecamatan Simanindo, Kecamatan Onan Runggu, Kecamatan Nainggolan, dan Kecamatan Palipi pada Kabupaten Samosir; dan</p> <p>g. Kecamatan Silahisabungan pada Kabupaten Dairi.</p> <p>Pasal 22 Dalam melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian Kawasan Pariwisata Danau Toba, Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Daerah Kabupaten yang berada di Kawasan Pariwisata Danau Toba mengacu pada Rencana Induk dan Rencana Detail Pengembangan dan Pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba</p>
UU No. 10 Tahun 2009 Tentang Pariwisata		<p>Pasal 1 Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.</p> <p>Pasal 13 Kawasan strategis pariwisata nasional ditetapkan oleh Pemerintah, kawasan strategis pariwisata provinsi ditetapkan oleh Pemerintah Daerah provinsi, dan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota ditetapkan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota.</p> <p>Pasal 18 Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Pasal 30 Pemerintah kabupaten/kota berwenang a. Menyusun dan menetapkan rencana induk</p>

	<p>pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota;</p> <p>b. Menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota;</p> <p>c. Menetapkan daya tarik wisata kabupaten/kota;</p> <p>d. Melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata</p> <p>e. Mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya;</p> <p>f. Memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;</p> <p>g. memfasilitasi pengembangan daya tarik daya tarik wisata baru;</p> <p>h. menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota;</p> <p>i. memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya</p> <p>j. menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata, dan</p> <p>k. mengalokasikan anggaran kepariwisataan</p> <p>Pasal 57 Pendanaan pariwisata menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, pengusaha, dan masyarakat.</p> <p>Pasal 59 Pemerintah Daerah mengalokasikan sebagian dari pendapatan yang diperoleh dari penyelenggaraan pariwisata untuk kepentingan pelestarian alam dan budaya.</p>
--	---

Sumber : Data Olahan Tahun 2021

Berdasarkan Tabel III.1 diatas dapat dilihat bahwa Badan Otorita dan Pemerintah Daerah sama-sama memiliki kewenangan dan kewajiban dalam pengembangan destinasi pariwisata Danau Toba sehingga sangat memungkinkan terjadi konflik kepentingan dan benturan kewenangan dalam mengelola Danau Toba. Misalnya bagaimana pembagian pendapatan hasil destinasi wisata Danau Toba dari industri wisata Danau Toba apabila pariwisata Danau Toba dikelola Badan Otorita apakah masuk ke kas pusat

ataukah ke kas daerah sedangkan sumber pendanaan Badan Otorita menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, pengusaha, dan masyarakat.

Idealnya, tumpang tindih kewenangan tidak terjadi. Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 24 Permenpar Otorita Danau Toba menggariskan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Direktur Utama wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dengan pimpinan satuan kerja di lingkungan Kementerian Pariwisata maupun dengan instansi terkait sesuai dengan bidang tugasnya.

Dalam pemahaman umum, dapat kiranya diasumsikan bahwa kewenangan Badan Otorita Pariwisata dibatasi oleh Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sepanjang tidak ada Pendelegasian. Analogi dapat dibangun melalui suatu contoh berkaitan dengan pengaturan mengenai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus (Undang-Undang KEK). Dalam Pasal 23 ayat (1) UndangUndang KEK disebutkan bahwa Administrator KEK bertugas (a) melaksanakan pemberian izin usaha dan izin lain yang diperlukan bagi Pelaku Usaha yang mendirikan, menjalankan, dan mengembangkan usaha di KEK; (b) melakukan pengawasan dan pengendalian operasionalisasi KEK; dan (c) menyampaikan laporan operasionalisasi KEK secara berkala dan insidental kepada Dewan Kawasan. Pada ayat (2) disebutkan bahwa pelaksanaan pemberian izin tersebut dilakukan melalui pelayanan terpadu satu pintu. Selanjutnya, Pasal 24 huruf a Undang-

Undang KEK secara gamblang menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Administrator KEK memperoleh pendelegasian atau pelimpahan wewenang di bidang perizinan dari Pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>117</sup>

Rezim hukum pemerintahan daerah nampaknya penting untuk dirujuk. Salah satu pertimbangan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) adalah bahwasanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keaneka ragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;<sup>118</sup>

Pasal 12 ayat (3) huruf b Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa sektor pariwisata merupakan Urusan Pemerintahan Pilihan, yaitu Urusan pemerintahan konkuren atau Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, yang menjadi kewenangan Daerah.<sup>119</sup> Kendatipun pariwisata merupakan urusan pemerintahan konkuren, penting kiranya untuk memahami bahwa rezim hukum Pemerintahan Daerah mengatur mengenai kekuasaan pemerintahan yang menentukan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan

---

<sup>117</sup> I Nyoman Suyatna, dkk, *Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Badan Otoritas Pariwisata*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Malang, hlm. 27

<sup>118</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Konsiderans Menimbang huruf c.

<sup>119</sup> Pasal 9 Ayat (3) Dan Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.<sup>120</sup> Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.<sup>121</sup>

Merujuk ketentuan tersebut, Pasal 25 ayat (1) huruf e menentukan salah satu aspek yang dilingkupi oleh Urusan Pemerintahan Umum yakni koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Urusan ini dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Wali Kota di wilayah kerja masing-masing yang dibantu oleh Instansi vertikal.<sup>122</sup> Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan Bupati/Wali Kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.<sup>123</sup>

Dalam rangka sinkronisasi kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengembangan kawasan pariwisata pasca pembentukan Badan Otorita

---

<sup>120</sup> Pasal 5 Ayat (1), (2), dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>121</sup> Pasal 5 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>122</sup> Pasal 25 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>123</sup> Pasal 25 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pariwisata Danau Toba dalam sistem pemerintahan Indonesia kiranya ada beberapa hal yang perlu diperhatikan seperti :

- a. Badan Otorita Pariwisata Danau Toba perlu memperjelas status pendelegasian atau pelimpahan wewenang di bidang perizinan dari pemerintah daerah guna menghindari konflik kewenangan seperti adanya pendelegasian atau pelimpahan wewenang di bidang perizinan dari Pemerintah pusat dan pemerintah daerah
- b. Badan Otorita Pariwisata Danau Toba kiranya dapat memperhatikan Keterlibatan Bupati/Wali Kota dalam Penentuan Kebijakan Strategis. Dalam Pasal 5 Perpres Otorita Danau Toba, hanya Gubernur Sumatera Utara Saja yang diakomodasi menjadi anggota Dewan Pengarah. Barangkali fakta terdapat tujuh kabupaten di sekitar Danau Toba menjadikan cukup Gubernur saja yang mengkoordinasikan para bupati-bupatinya. Jika dicermati, hal ini berarti penentuan kebijakan strategis hanya sampai pada level Pimpinan Pemerintah Provinsi yaitu Gubernur Sumatera Utara. Untuk ke depan, khususnya bagi destinasi prioritas yang mencakup kawasan hanya satu kabupaten, perlu dipikirkan untuk melibatkan Bupati sebagai Dewan Pengarah, sehingga proses penentuan kebijakan strategis akan menjamin BOP tidak akan mengambil alih kewenangan Bupati tanpa kejelasan.
- c. Badan Otorita Pariwisata Danau Toba perlu untuk memperhatikan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah. Pasal 57 Undang-Undang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa “Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri

atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah”. Selanjutnya, Pasal 100 ayat (1) jo Pasal 96 ayat (1) huruf c Undang-Undang Pemerintah Daerah menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi) memiliki fungsi pengawasan yang salah satunya diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. Demikian pula halnya Pasal 153 (1) huruf b jo Pasal 149 ayat (1) huruf c Undang-Undang Pemerintah Daerah menentukan bahwa Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota memiliki fungsi pengawasan yang salah satunya diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pembentukan Otorita Danau Toba tidaklah terlalu menunjukkan keterlibatan DPRD Provinsi Sumatera Utara, karena proses lebih dijalankan oleh pihak eksekutif.

Landasan hukum mengenai harmonisasi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat ditemukan pada Undang-Undang Kepariwisata. Dalam Pasal 5 huruf f Undang-Undang Kepariwisata dinyatakan bahwa Kepariwisata diselenggarakan salah satunya dengan prinsip menjamin keterpaduan antar sektor, antar daerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antar pemangku kepentingan; Berkaitan dengan

hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pasal 6 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan. Selanjutnya, Pasal 7 undang-undang tersebut menentukan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah dan menentukan pula bahwa Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Sebelumnya telah diulas pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengembangan destinasi wisata yang mana undang-undang pemerintahan daerah yang menentukan bahwa sektor pariwisata merupakan Urusan Pemerintahan Pilihan, yaitu Urusan pemerintahan konkuren atau Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, yang menjadi kewenangan Daerah.<sup>124</sup>

Pasal 1 angka 15 Undang- Undang Pemerintahan Daerah mendefinisikan Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian bersama Pemerintah Daerah melakukan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang diprioritaskan

---

<sup>124</sup> Pasal 9 Ayat (3), Pasal 11 Ayat (1), dan Pasal 12 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah



oleh setiap Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.<sup>125</sup> Pemetaan Urusan Pemerintahan Pilihan tersebut dilakukan untuk menentukan Daerah yang mempunyai Urusan Pemerintahan Pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan.<sup>126</sup>

Lampiran Undang-Undang Pemerintahan Daerah menguraikan secara jelas Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat Bidang Pariwisata dalam sejumlah sub urusan. Berkaitan dengan sub urusan Destinasi Pariwisata, Pemerintah Pusat memiliki urusan sebagai berikut: <sup>127</sup>

- a. Penetapan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata.
- b. Pengelolaan daya tarik wisata nasional.
- c. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata nasional.
- d. Pengelolaan destinasi pariwisata nasional.
- e. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah provinsi.

Pada sub urusan Pemasaran Pariwisata, Pemerintah Pusat memiliki urusan berkaitan dengan Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata nasional. Selanjutnya, pada sub urusan Pengembangan Ekonomi Kreatif melalui Pemanfaatan dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual, Pemerintah Pusat memiliki urusan Pengembangan ekonomi kreatif nasional yang ditetapkan dengan kriteria.

---

<sup>125</sup> Pasal 24 (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>126</sup> Pasal 24 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>127</sup> Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, Bagian I. Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, Huruf Z.

Terakhir, pada sub urusan Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Pemerintah Pusat memiliki urusan Pengembangan, penyelenggaraan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia, pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat ahli.<sup>128</sup>

Selain itu sinkronisasi dan harmonisasi Kewenangan berkaitan dengan Kawasan Strategis Pariwisata juga sangat diperlukan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Kepariwisataan, Kawasan Strategis Pariwisata (KSP) merupakan kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan. KSP dikembangkan untuk berpartisipasi dalam terciptanya persatuan dan kesatuan bangsa, keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta peningkatan kesejahteraan masyarakat serta harus memperhatikan aspek budaya, sosial, dan agama masyarakat setempat.<sup>129</sup> Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Kepariwisataan menentukan bahwa Penetapan KSP dilakukan dengan memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut:

- a. sumber daya pariwisata alam dan budaya yang potensial menjadi daya tarik pariwisata;
- b. potensi pasar;

---

<sup>128</sup> *Ibid*

<sup>129</sup> Pasal 12 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan

- c. lokasi strategis yang berperan menjaga persatuan bangsa dan keutuhan wilayah;
- d. perlindungan terhadap lokasi tertentu yang mempunyai peran strategis dalam menjaga fungsi dan daya dukung lingkungan hidup;
- e. lokasi strategis yang mempunyai peran dalam usaha pelestarian dan pemanfaatan aset budaya;
- f. kesiapan dan dukungan masyarakat; dan
- g. kekhususan dari wilayah.

Isu harmonisasi kewenangan ternyata telah diatur di dalam Undang-Undang Kepariwisata yang merupakan bagian integral dari rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Kepariwisata menggariskan bahwa kawasan strategis pariwisata nasional, kawasan strategis pariwisata provinsi, dan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota merupakan bagian integral dari rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Pembentukan Otorita Danau Toba menjadi contoh bahwa isu-isu tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah diberikan porsi perhatian yang memadai. Pasal 4 huruf b dan c Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba menggariskan bahwa Dewan Pengarah mempunyai tugas mensinkronkan kebijakan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah

mengenai pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba serta memberikan petunjuk pelaksanaan kepada Badan Pelaksana mengenai pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba sesuai dengan kebijakan umum Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, Pasal 20 dan 21 Perpres tersebut juga menegaskan bahwa dalam penyusunan Rencana Induk Pengembangan dan Pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba untuk jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun untuk periode 2016-2041 dan Rencana Detail Pengembangan dan Pembangunan 5 (lima) tahunan Kawasan Pariwisata Danau Toba, Badan Pelaksana melibatkan Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Daerah Kabupaten yang berada di Kawasan Pariwisata Danau Toba dan lembaga/pihak terkait. Lebih lanjut, Pasal 22 jo pasal 20 Perpres Otorita Danau Toba menentukan bahwa dalam melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian Kawasan Pariwisata Danau Toba, Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Daerah Kabupaten yang berada di Kawasan Pariwisata Danau Toba mengacu pada Rencana Induk dan Rencana Detail.

Terakhir dapat pula merujuk Pasal 25 jo Pasal 2 ayat (2) perpres tersebut yang menentukan bahwa dalam rangka perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan dan proses perolehan hak pengelolaan pada Kawasan Pariwisata Danau Toba Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah

Daerah Kabupaten Toba Samosir mempercepat proses perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan Menteri Agraria dan Tata Ruang, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Toba Samosir mempercepat proses perolehan hak pengelolaan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana kita ketahui bahwa salah satu sumbangan Produk Domestik Bruto (PDB), Devisa, dan lapangan kerja yang paling murah dan mudah serta sumber pendapatan daerah Provinsi Sumatera Utara khususnya Kabupaten disekitar Danau Toba berasal dari sektor pariwisata. Mengingat peranannya yang sangat penting maka sektor pariwisata harus mengalami peningkatan secara terus menerus.

Negara Indonesia sebagai pemerintahan bersistem desentralisasi, yaitu Negara mengatur pemerintahannya dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur pemerintahannya, namun sistem ini tidaklah bertujuan untuk memutuskan hubungan pusat dengan daerah, akan tetapi pembagian kewenangan ini bertujuan untuk memaksimalkan peranan masing-masing lembaga mulai dari lembaga yang terdapat di pemerintah pusat maupun lembaga yang terdapat di pemerintah daerah. Sistem desentralisasi secara hukum diakui melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sistem ini mengatur pemerintah pusat untuk membagi kewenangannya ke pemerintah daerah, baik itu kewenangan politik, fiskal,

maupun kewenangan keadministrasian pemerintahan termasuk kewenangan daerah di bidang pariwisata.

Pemerintahan Daerah sebagai lembaga Negara di daerah diatur dengan tegas dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota mengatur dan mengurus pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Kemudian pada ayat (5) juga disebutkan kewenangan Pemerintah Daerah sebagai salah satu lembaga Negara yaitu “Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan-urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”. Keberadaan Pemerintahan Daerah sebagai lembaga Negara berlanjut dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”<sup>130</sup>

Melihat wilayah pariwisata Danau Toba yang bersinggungan dengan beberapa pemerintahan Kabupaten yang tergabung dalam wilayah Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara, tentu persinggungan kewenangan antara Pemerintahan Kabupaten/Kota dengan Pemerintahan Provinsi sebagai wakil pemerintah pusat sangat rentan terjadi. Hal ini dapat terjadi karena proses pelaksanaan pembangunan pariwisata Danau Toba oleh Pemerintah Provinsi dilakukan di beberapa wilayah Kabupaten yang terdapat di area Danau Toba.

---

<sup>130</sup> Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*. Ruas Media, Yogyakarta, 2018, hlm 118-119

Kondisi lokasi pembangunan yang terletak di area Danau Toba menyebabkan batas-batas kewenangan Pemerintahan Provinsi dengan Kabupaten menjadi samar-samar, artinya dalam proses pembangunan pariwisata Danau Toba akan terjadi tumpang tindih pembangunan.

Dari segi teknis kewenangan pelaksanaan pembangunan pariwisata Danau Toba struktur kelembagaan Negara salah satunya terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, dimana wilayah kewenangan teritorialnya saling bersinggungan satu sama lainnya. Pemerintah Provinsi tidak punya wilayah teritorial, semua Kabupaten/Kota dinaungi Pemerintah Provinsi di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pembangunan pariwisata Danau Toba akan terbatas oleh wilayah teritorial yang menjadi wilayah Kabupaten/Kota sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan Pemerintah Provinsi akan terbatas ketika lokasi pembangunannya terletak di wilayah satu Kabupaten/Kota.

Selain dibatasi dari lokasinya, kewenangan Pemerintah Provinsi juga akan terbatas dalam pembangunan pariwisata Danau Toba apabila yang dibangun hanya berguna untuk kebutuhan Kabupaten/Kota. Kemudian kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pembangunan pariwisata Danau Toba akan terbatas apabila manfaat dan dampak negatifnya hanya dirasakan oleh daerah Kabupaten/Kota dan sumber dayanya lebih efektif dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Danau Toba merupakan salah satu destinasi pariwisata yang diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat untuk dibenahi, jika dilihat dari dibentuknya Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba pada Pasal 21 dijelaskan bahwa dalam penyusunan Rencana Induk dan Rencana Pengembangan dan Pengembangan terperinci Kawasan Pariwisata Danau Toba, Badan Pelaksana melibatkan Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Daerah di Kawasan Pariwisata Danau Toba dan lembaga/pihak terkait.

Pasal 22 menjelaskan bahwa dalam melakukan perencanaan, pengembangan, pembangunan, pengelolaan, dan pengendalian Kawasan Pariwisata Danau Toba, Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara, dan Pemerintah Daerah Kabupaten yang berada di Kawasan Pariwisata Danau Toba mengacu pada Rencana Induk dan Rencana Detail Pengembangan dan Pembangunan Kawasan Pariwisata Danau Toba. Peraturan Presiden ini dapat dijadikan landasan hukum dalam menjalankan pembangunan pariwisata Danau Toba. Berdasarkan ketentuan ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017-2025 pada Pasal 7 dijelaskan secara tidak langsung bahwa pembangunan pariwisata Danau Toba meliputi pembangunan daya tarik wisata Danau Toba, Pembangunan aksesibilitas pariwisata Danau Toba, dan pembangunan sarana



umum, fasilitas umum, fasilitas pariwisata Danau Toba, pemberdayaan Masyarakat Lokal dan Investasi.

Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang penuh untuk melakukan pembangunan pariwisata Danau Toba, termasuk dalam pembangunan kemitraan usaha pariwisata Danau Toba. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota berwenang untuk :

- a. Menyusun skema kerjasama antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dunia usaha dan masyarakat berbasis daya tarik wisata pilihan setiap DPP.
- b. Melakukan monitoring dan evaluasi terhadap efektifitas skema kerjasama antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dunia usaha dan masyarakat pada daya tarik pilihan setiap DPP.
- c. Melakukan standarisasi dan sertifikasi usaha pariwisata mengacu pada prinsip kepariwisataan internasional di seluruh kabupaten/kota.
- d. Melakukan standarisasi dan sertifikasi Profesi Pariwisata
- e. Membangun jaringan untuk transaksi yang aman dan terpercaya berbasis elektronik.
- f. Menyusun model penjaminan usaha mikro, kecil dan menengah yang memproduksi industri kreatif pariwisata guna mendapat akses permodalan
- g. Melakukan kajian untuk mendukung tumbuhnya ekonomi hijau di sepanjang mata rantai usaha pariwisata.
- h. Menyusun model manajemen usaha pariwisata yang ramah dan peduli terhadap pelestarian lingkungan hidup

- i. Membentuk wadah fasilitasi bantuan teknis dan bantuan hukum peroleh hak kekayaan intelektual pelaku usaha ekonomi kreatif.
- j. Melakukan inventarisasi potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam dalam mendukung ekonomi kreatif.
- k. Membangun kelembagaan ekonomi kreatif.
- l. Membangun Rumah Ekonomi Kreatif pada DPP terpilih.

Pasca dibentuknya Badan Otorita Danau Toba kewenangan hak pengelolaan tidak hanya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah baik Kabupaten/Kota maupun Provinsi, Pemerintah Pusat juga berwenang untuk melakukan pembangunan Pariwisata Danau Toba melalui Badan Otorita Danau Toba namun tetap berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten/Kota yang terdapat di kawasan Pariwisata Danau Toba.

Sebelum dibentuknya Badan Otorita Danau Toba pengelolaan pariwisata Danau Toba diserahkan kepada Pemerintah Daerah yang mana sumber pendanaan pembangunan Pariwisata Danau Toba untuk Pemerintah Provinsi dianggarkan pada APBD Provinsi dan Dana Alokasi Khusus (DAK) dari Pemerintah Pusat, sedangkan sumber pendanaan pembangunan Pariwisata Danau Toba untuk Pemerintah Kabupaten/Kota bersumber dari dana APBD Kabupaten/Kota dan Dana Alokasi Khusus yang dimohonkan kepada Pemerintah Pusat.

Namun dengan keberadaan Badan Otorita Danau Toba sebagai pengelola Danau Toba dikhawatirkan terjadinya konflik kepentingan terkait kewenangan siapa yang mempunyai hak untuk mengelola Danau Toba. Misalnya terkait

pembagian kewenangan menyangkut sumber pendanaan dan pembagian pendapatan dari industri wisata Danau Toba. Jika pariwisata Danau Toba dikelola Badan Otorita bagaimana pembagian pendapatan hasil dari destinasi wisata Danau Toba, apakah masuk ke kas pusat ataukah ke kas daerah.

Selain itu terkait anggaran yang diperlukan untuk operasional Badan Otorita Danau Toba, apakah Pemerintah Daerah sekitar Danau Toba tetap mengalokasikan anggaran dana untuk pengelolaan Danau Toba di APBD masing-masing Kabupaten/Kota ataukah murni ditanggung APBN. Apabila anggaran untuk operasional Badan Otorita Danau Toba dari APBN apakah Pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota mendapatkan bagi hasil pendapatan dari pengelolaan destinasi wisata Danau Toba.

Badan Otorita Danau Toba sendiri mendapat hak pengelolaan terhadap kawasan Danau Toba seluas paling sedikit 500 (lima ratus) hektar yang merupakan kewenangan otoritatif menjadi wilayah pengembangan Badan Otorita Danau Toba. Selain itu Badan Otorita Danau Toba juga memiliki kewenangan yang bersifat koordinatif pada Danau Toba seluas 30 ribu hektar (ha) yang bukan kewenangan Pemda sekitar Danau Toba artinya masing-masing pihak berhak pembangunan dan sebagainya. Namun pada setiap pengembangan di sekitar Danau Toba harus mendapat restu/izin dari Badan Otorita Danau Toba dan dalam proses perizinan atau perencanaan dia perlu berkoordinasi dengan Badan Otorita. <sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> <http://tobakab.go.id/kembangkan-wisata-daerah-ini-fungsi-badan-otorita-danau-toba/> diakses pada tanggal 2 Februari 2020 Pukul 14.00 Wib.

Ditetapkannya kawasan Danau Toba sebagai kawasan strategis mengandung arti bahwa penataan ruangnya menjadi prioritas. Dengan scope meliputi “badan danau, daerah tangkapan air, cekungan air tanah yang terkait dengan perairan danau Toba, pusat kegiatan dan jaringan prasarana yang tidak berada di badan danau, daerah tangkapan air dan cekungan air tanah yang terkait dengan perairan Danau Toba”, maka dapat kita bayangkan luas kawasan danau yang menjadi prioritas penanganan, serta anggaran besar yang dibutuhkan untuk itu, dalam banyak hal akan mengandung gesekan dengan kewenangan Pemerintah Daerah di sekitar Danau yang masuk dalam scope kawasan danau. Apalagi dengan perintah undang-undang bahwa pengelolaan kawasan Danau Toba dilaksanakan oleh Menteri, menteri/pimpinan lembaga negara terkait, Gubernur dan Bupati sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang kemudian dapat dilimpahkan untuk dilaksanakan Gubernur melalui dekonsentrasi dan tugas pembantuan<sup>132</sup> maka terdapat kemungkinan perbedaan persepsi tentang apa yang menjadi kepentingan dan kewenangan daerah. Terutama Kabupaten-Kabupaten yang menjadi bagian kawasan Danau Toba, terkait dengan otonomi daerah, yang diartikan sebagai kewenangan untuk menjalankan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi yang seluas-luasnya,<sup>133</sup> mungkin akan merasakan kurangnya keleluasaan dalam menyelenggarakan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

---

<sup>132</sup> Pasal 126 Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014. Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan Sekitarnya

<sup>133</sup> Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan data, penulis memperoleh kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian sebagai berikut:

1. Kedudukan Badan Otorita Pariwisata Dalam Hak Pengelolaan Kawasan Pariwisata Danau Toba berkedudukan dibawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden. Badan yang dibentuk melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba yang secara struktur terdiri dari Dewan Pengarah yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Kemaritiman dan Badan Pelaksana Otorita Danau Toba yang dipimpin oleh seorang Direktur. Pariwisata maupun dengan instansi terkait sesuai dengan bidang tugasnya. Badan Otorita Danau Toba diberikan hak untuk mengelola kawasan Danau Toba paling sedikit seluas 500 (lima ratus) Hektar.
2. Sinkronisasi kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengembangan kawasan pariwisata pasca pembentukan Badan Otorita Pariwisata Danau Toba dilakukan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan dan kepentingan. Sinkronisasi kewenangan pemerintah pusat dan daerah dilakukan pada bidang kepariwisataan, kemudian sinkronisasi yang berkaitan dengan Kawasan Ekonomi Khusus dan kemudian sinkronisasi yang berkaitan dengan kawasan strategis pariwisata

kebijakan umum pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu perlunya memperjelas status pendelegasian atau pelimpahan wewenang di bidang perizinan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah guna menghindari konflik kewenangan dan keterlibatan pemerintah daerah sekitar Danau Toba dalam penentuan kebijakan strategis.

#### **B. Saran**

1. Kiranya sebagai bentuk antisipasi terhadap pembentukan BOP lainnya dikemudian hari perlu dilakukan terhadap berbagai aspek yang berkaitan dengan kewenangan BOP itu sendiri . Khusus aspek hukum, guna mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan antara BOP dengan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta lembaga-lembaga lain yang telah dibentuk sebelumnya.
2. Pemerintah Pusat hendaknya melibatkan segenap pemangku kepentingan di bidang kepariwisataan dalam membentuk Badan Otoritas Pariwisata, yakni Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, Pelaku Bisnis, dan Masyarakat agar tujuan dalam memajukan dunia pariwisata Indonesia dapat terlaksana dengan baik.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Amrusyi, Fahmi, 1987, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan, dalam Abdurrahman ( editor ), Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta.
- Busrizalti, M. , 2013, *Hukum Penda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta.
- Busroh, Abu Daud, 1990, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta.
- F.Ross, Glenn, 1998, *Psikologi Pariwisata*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Gaffar, Janedri M, 2012, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, Konpress, Jakarta.
- Hambali, 2015, *Ilmu Administrasi Birokrasi Publik*, Yayasan Kodama, Yogyakarta.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Haris, Syamsuddin, 2007, *Desentralisasi dan otonomi daerah*. LIPPI pres. Jakarta.
- Hidjaz, Kamal, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi. Makasar.
- HR. Ridwan, 2013, *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.*, Pustaka Harapan, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu, 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Kantaprawira, Rusadi, 1985, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung.

- Komariah, Aan, 2011, Djam'an Satori, *Metode Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.
- Mappi, Andi, 2001, *Cakrawala Pariwisata*. Balai Pustaka, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Penelitian Hukum, Cet. 4*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Muljadi, 2010, *Kepariwisata dan Perjalanan*. Cetakan ke-2, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Nugroho, Rian, 2020, *Kebijakan 10 Bali Baru*, Yayasan Rumah Reformasi Kebijakan, Jakarta.
- Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandar Lampung.
- Pendit, Nyoman S, 2003, *Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar Perdana*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Saiman, 2017, *Politik Perbatasan*. Inteligencia Media: Malang.
- Sihombing, Eka Nam, 2018, *Hukum Kelembagaan Negara*. Ruas Media, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta..
- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soemantri M, Sri, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni. Bandung.
- Suyatna, I Nyoman, dkk, *Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Badan Otoritas Pariwisata*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Malang.



Tauda, Gunawan A, 2012, *Komisi Negara Independen, Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta.

Wajong, J, 1957, *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta.

## **B. Jurnal//Kamus/Nota/Artikel**

Basari, Ahmad, Kajian Teoritis Terhadap *Auxiliary State'S Organ* Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, DPR RI, Kompleks MPR/DPR/DPD, Jakarta.

Buku Rencana Pengelolaan Danau Toba

Hoessein, Bhenyamin, 2002, "Kebijakan Desentralisasi", *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II. No.02. Maret..

Surayin, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia, Analisis*, Yrama Widya, Bandung.

Wasistiono, Sadu, 2004, Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", *Jurnal Adminirtasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua.

Nota Kesepahaman Antara Kementerian Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Dengan Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia Nomor NK.04/KS.001/Sekjen/KPEK/2014, Butir Menimbang Huruf A, B, dan C

## **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan,

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019.

Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba

Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016  
Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Otorita Danau  
Toba

Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015  
Tentang Pelaksanaan Kegiatan Dekonsentrasi Kementerian Pariwisata

Nota Kesepahaman Antara Kementerian Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif  
Dengan Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia Nomor  
NK.04/KS.001/Sekjen/KPEK/2014

#### **D. Website**

<http://Www.Kemenpar.Go.Id/Userfiles/Paparan%20%20Deputi%20BPDIP.Pd>,  
diakses tanggal 28 November 2020

<https://m.tempo.co/Read/News/2015/12/28/090731335/Badan-Otoritas-Pariwisata-Akan-Kelola-10-Destinas-Wisata>, diakses tanggal 24 November 2020

<http://tobakab.go.id/kembangkan-wisata-daerah-ini-fungsi-badan-otorita-danau-toba/> diakses pada tanggal 2 Februari 2020 Pukul 14.00 Wib.

[http://nasional.kompas.com/Read/2016/01/29/23020801/Presiden.Bentuk.Badan.n.%20Otoritas.Khusus.Untuk.Kelola.Candi.Borobudur](http://nasional.kompas.com/Read/2016/01/29/23020801/Presiden.Bentuk.Badan.%20Otoritas.Khusus.Untuk.Kelola.Candi.Borobudur), diakses tanggal 22 November 2020

<http://pelitabatak.com/news/Rencana-Pembangunan-Kawasan-Danau-Toba-dan-Peluang--Masyarakat-Adat-Diseminarkan-di-Parapat>

<https://M.Tempo.Co/Read/News/2015/12/28/090731335/Badan-Otoritas-PariwisataAkan-Kelola-10-Destinas-Wisata>, diakses 11 Maret 2020

<http://pelitabatak.com/news/RencanaPembangunan-Kawasan-Danau-Toba-dan-Peluang-Masyarakat-Adat-Diseminarkan-di-Parapat>, diakses 11 Maret 2020

<http://m.inilah.com/news/detail/2318542/arief-yahya-kunjungi-sibisa-dan-bop-danau-toba>

<http://www.sumutprov.go.id/>, diakses tanggal 03 Desember 2020

<http://www.otorita-asahan.go.id/ltemp.htm>, diakses tanggal 20 November 2020