

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Toba merupakan salah satu proyek unggulan pemerintah Indonesia dalam rangka percepatan pembangunan ekonomi berbasis pariwisata. Kawasan ini dirancang untuk menjadi “Bali Baru” di wilayah barat Indonesia, dengan visi menjadikan Danau Toba sebagai destinasi internasional yang berdaya saing tinggi. Namun, di balik citra pembangunan tersebut, muncul berbagai dinamika sosial dan politik yang memperlihatkan ketegangan antara kepentingan ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya. Dalam konteks ini, politik pembangunan pariwisata tidak hanya soal pengembangan infrastruktur, tetapi juga bagaimana kekuasaan, kepentingan, dan ideologi bekerja dalam proses pengelolaan kawasan (Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT), 2023)

Danau Toba memiliki keunikan tersendiri karena merupakan wilayah yang secara historis dihuni oleh komunitas masyarakat adat Batak Toba dengan sistem sosial yang kuat. Keberadaan masyarakat adat ini menjadikan proses pembangunan tidak bisa dipisahkan dari relasi politik antara negara, dan komunitas lokal. Pembangunan infrastruktur besar seperti jalan tol, bandara, dan kawasan wisata terpadu telah mengubah lanskap fisik sekaligus struktur sosial masyarakat di sekitarnya. Banyak studi mencatat bahwa masyarakat lokal sering kali tidak dilibatkan secara substantif dalam perencanaan dan pengambilan keputusan (Simanjuntak, 2022)

Secara normatif (*das Sollen*), pembangunan KSPN diatur agar mengedepankan prinsip partisipatif, keberlanjutan, dan keadilan sosial. Prinsip ini tertuang dalam dokumen kebijakan seperti *Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPNAS)* yang menegaskan perlunya pelibatan masyarakat lokal dan penghormatan terhadap hak adat. Namun, dalam praktiknya (*das Sein*), tata kelola pembangunan KSPN Danau Toba menunjukkan gejala dominasi aktor-aktor elit, baik di tingkat nasional maupun lokal, yang lebih menekankan pertumbuhan ekonomi daripada pemberdayaan

Masyarakat (Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf), 2023)

Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa pembangunan pariwisata tidak hanya merupakan proses ekonomi, tetapi juga proses politik yang melibatkan negosiasi dan bahkan konflik kepentingan di antara berbagai pihak. Aktor-aktor yang terlibat dalam proyek KSPN pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan otorita, dan masyarakat adat memiliki kepentingan berbeda yang sering kali saling bertentangan. Pemerintah pusat, misalnya, mendorong percepatan investasi untuk mendukung *National Tourism Strategic Areas*, sedangkan masyarakat lokal menuntut pengakuan atas hak tanah ulayat dan keberlanjutan lingkungan (Sitorus, 2023)

Relasi politik yang terbentuk dalam konteks ini bersifat Tidak setara: negara memegang otoritas formal, sementara masyarakat lokal berada dalam posisi subordinatif. Dalam teori hegemoni Antonio Gramsci, situasi semacam ini mencerminkan hegemoni yang disamarkan melalui wacana pembangunan dan modernisasi. Negara menggunakan narasi “kemajuan” untuk melegitimasi intervensi ekonomi, sementara bentuk perlawanan masyarakat lokal cenderung muncul dalam bentuk resistensi simbolik seperti penolakan proyek, demonstrasi, atau gugatan hukum (Gramsci, 1971; Hall, 1996).

Konflik kepentingan dalam tata kelola KSPN Danau Toba tidak dapat dilepaskan dari struktur kebijakan yang cenderung top-down. Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) sebagai lembaga yang dibentuk untuk mempercepat pembangunan memiliki kewenangan yang luas terhadap pengelolaan kawasan, termasuk hak atas lahan dan izin usaha. Namun, kewenangan ini sering menimbulkan gesekan dengan pemerintah daerah dan masyarakat yang merasa kewenangannya diabaikan. Fenomena tersebut menunjukkan adanya tumpang-tindih kewenangan dan tarik-menarik kepentingan antar-aktor dalam tata kelola pariwisata (Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT), 2023)

Kasus konflik lahan di Desa Sigapiton, misalnya, menjadi simbol ketegangan antara negara dan masyarakat lokal. Pembangunan kawasan *The Caldera Resort* menimbulkan penolakan karena masyarakat mengklaim bahwa

tanah tersebut merupakan wilayah adat yang diwariskan turun-temurun. Masyarakat menilai proses pembebasan lahan dilakukan tanpa konsultasi yang bermakna dan tanpa kompensasi yang adil (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), 2021). Kasus ini kemudian menjadi perhatian nasional karena memperlihatkan bagaimana relasi politik pembangunan dapat menciptakan ketimpangan dan resistensi di tingkat akar rumput.

Konflik serupa juga muncul dalam pengaturan zonasi lahan pertanian, hutan, dan pemukiman. Beberapa komunitas adat di Kabupaten Toba Samosir dan Simalungun mengeluhkan pembatasan akses terhadap sumber daya yang selama ini menjadi basis ekonomi lokal. Pembatasan tersebut berimplikasi pada hilangnya mata pencaharian, terutama bagi petani dan nelayan tradisional. Dalam banyak wawancara yang dilakukan oleh peneliti lapangan, masyarakat menyatakan bahwa mereka “tidak menolak pembangunan, tetapi menolak cara pembangunan yang menyingkirkan” (Simanjuntak, 2022)

Pemerintah daerah kerap menghadapi dilema antara mendukung proyek nasional dan mempertahankan legitimasi di hadapan warga. Beberapa kepala daerah di sekitar Danau Toba bahkan menyatakan bahwa kebijakan yang diambil oleh BPODT sering kali tidak sinkron dengan peraturan daerah, menimbulkan kebingungan administratif dan ketegangan politik di tingkat lokal. Kondisi ini menunjukkan kompleksitas relasi vertikal antara pusat dan daerah dalam implementasi kebijakan pariwisata nasional (Harahap, 2022)

Dari perspektif politik pembangunan, relasi semacam ini memperlihatkan fenomena Kecenderungan pemerintah daerah mengikuti kebijakan pemerintah pusat di mana pemerintah daerah dan masyarakat lokal berada dalam posisi harus menyesuaikan diri terhadap agenda pusat. Padahal, secara teoretis, desentralisasi diharapkan dapat memperkuat otonomi daerah dan partisipasi warga dalam pembangunan. Dengan demikian, muncul kesenjangan antara *das Sollen* (ideal desentralisasi partisipatif) dan *das Sein* (praktik sentralistik di lapangan) (Smith & Stoker, 2011)

Jika ditinjau dari dimensi kultural, pembangunan KSPN Danau Toba juga memunculkan pergeseran nilai. Komersialisasi budaya Batak sebagai atraksi wisata menciptakan paradoks antara pelestarian dan eksploitasi. Masyarakat

adat dihadapkan pada pilihan sulit: mempertahankan nilai tradisional atau menyesuaikan diri dengan logika pasar pariwisata. Dalam studi antropologis, fenomena ini sering disebut sebagai “*cultural commodification*” yang dapat menggerus otentisitas budaya local (Cohen, 1988; Richards, 2018)

Dari sisi lingkungan, peningkatan pembangunan infrastruktur dan aktivitas wisata di sekitar Danau Toba berdampak pada ekosistem danau. Data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menunjukkan penurunan kualitas air danau akibat limbah industri dan aktivitas domestik. Meskipun isu ini tampak ekologis, tetapi akar permasalahannya tetap politis: lemahnya koordinasi antar-lembaga dan dominasi kepentingan ekonomi pertimbangan ekologis (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), 2022)

Urgensi penelitian ini muncul karena persoalan tata kelola KSPN Danau Toba telah menjadi cermin bagaimana kekuasaan bekerja dalam proyek pembangunan nasional. Relasi politik antara aktor pemerintah, swasta, dan masyarakat lokal memperlihatkan proses hegemoni, resistensi, dan negosiasi yang kompleks. Dalam perspektif kualitatif, relasi ini bukan sekadar interaksi formal, tetapi juga proses makna dan interpretasi yang membentuk persepsi publik tentang keadilan dan legitimasi pembangunan (Yin, 2018)

Penelitian ini relevan dengan literatur *governance network* yang menekankan pentingnya kolaborasi dan komunikasi antar-aktor dalam kebijakan publik. Namun, dalam konteks Indonesia, literatur tersebut sering kali dihadapkan pada realitas patronase politik yang kuat. Oleh karena itu, mengkaji Danau Toba melalui lensa relasi politik dan konflik kepentingan dapat memperkaya wacana ilmiah tentang bagaimana jaringan kekuasaan bekerja dalam pembangunan pariwisata strategis (Pierre & Peters, 2020; Rhodes, 2017).

Dampak dari relasi politik yang timpang ini tidak hanya bersifat struktural, tetapi juga berimplikasi langsung terhadap kehidupan masyarakat. Banyak warga di kawasan KSPN melaporkan ketidakpastian ekonomi akibat perubahan kepemilikan lahan, sementara sebagian lain merasa tersisih dari peluang ekonomi baru. Dalam wawancara WALHI (2022), seorang warga Sigapiton menyatakan bahwa mereka “melihat turis datang, tetapi tidak tahu di mana tempat kami dalam pembangunan ini.” Pernyataan ini menggambarkan

ketegangan makna antara pembangunan dan keadilan sosial (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), 2022).

Dari sisi akademik, mengkaji isu ini secara kualitatif memungkinkan peneliti memahami realitas sosial-politik secara mendalam melalui narasi aktor, persepsi, dan praktik kekuasaan sehari-hari. Pendekatan ini berbeda dari studi kebijakan yang bersifat kuantitatif, karena berupaya menggali *meaning-making processes* di balik kebijakan dan konflik. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan metode kualitatif dalam ilmu politik yang menekankan pemahaman kontekstual dan interpretatif (Denzin & Lincoln, 2018)

Selain itu, penelitian ini juga penting secara praktis karena hasilnya dapat membantu merumuskan strategi kebijakan yang lebih adil dan partisipatif. Dengan memahami bagaimana relasi politik dan konflik kepentingan terbentuk, pemerintah dapat mengidentifikasi titik-titik rawan dalam tata kelola, memperkuat mekanisme dialog sosial, dan mendorong keterlibatan masyarakat adat dalam setiap tahap pembangunan. sejalan dengan paradigma *inclusive development* yang kini menjadi orientasi baru dalam kebijakan pembangunan berkelanjutan (United Nations Development Programme (UNDP), 2021)

Kondisi empiris di Danau Toba mencerminkan kompleksitas relasi politik di tingkat lokal yang tidak selalu sejalan dengan narasi nasional. Masyarakat lokal kerap melihat pembangunan sebagai proyek “orang luar”, bukan aspirasi komunitas mereka. Ketegangan antara lokalitas dan nasionalitas ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang siapa yang sesungguhnya diuntungkan dari pembangunan strategis, dan bagaimana legitimasi politik dipertahankan di tengah ketimpangan akses terhadap sumber daya (Hidayat, 2023).

Dengan Demikian, Penelitian ini tidak hanya bertujuan memotret konflik kepentingan dalam pembangunan pariwisata, tetapi juga menelaah bagaimana relasi politik melalui mekanisme hegemoni, resistensi, dan negosiasi membentuk arah tata kelola KSPN Danau Toba. Analisis ini akan menggunakan teori hegemoni Gramsci untuk menelusuri bagaimana wacana pembangunan digunakan sebagai alat dominasi, serta pendekatan *governance network* untuk

memahami struktur kekuasaan dan koordinasi antar-aktor dalam konteks lokal yang kompleks.

Fenomena yang terjadi di kawasan Danau Toba memperlihatkan bahwa tata kelola pembangunan pariwisata di Indonesia masih cenderung bersifat elitis dan teknokratis. Orientasi pembangunan lebih sering dipahami sebagai urusan administrasi dan ekonomi, bukan sebagai proses politik yang melibatkan kontestasi kekuasaan dan negosiasi kepentingan. Perspektif semacam ini mengabaikan kenyataan bahwa setiap kebijakan publik merupakan hasil dari dinamika antara aktor-aktor yang memiliki kepentingan dan kapasitas berbeda. Dalam konteks KSPN, perbedaan kekuatan politik dan ekonomi di antara aktor menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam pengambilan keputusan dan distribusi manfaat pembangunan (Pierre & Peters, 2020).

Kecenderungan teknokratis tersebut mengakibatkan dimensi sosial dan politik pembangunan sering kali tersisih. Dalam praktiknya, proyek KSPN Danau Toba dipahami sebagai *top-down policy implementation* yang diukur berdasarkan pencapaian fisik dan investasi, bukan tingkat partisipasi dan kesejahteraan masyarakat. Pendekatan seperti ini justru memperkuat relasi kekuasaan yang timpang antara negara, dan komunitas lokal. Hal ini memperlihatkan bahwa pembangunan pariwisata bukan hanya isu ekonomi, melainkan juga arena politik di mana kekuasaan dinegosiasikan, dimaknai, dan dipertahankan (Rhodes, 2017).

Untuk memahami dinamika tersebut, teori *governance network* memberikan kerangka yang relevan. Teori ini berangkat dari asumsi bahwa dalam masyarakat modern, kekuasaan tidak lagi terkonsentrasi pada satu aktor (negara), melainkan tersebar melalui jaringan relasi antara berbagai institusi negara, pasar, dan masyarakat sipil. Tata kelola yang ideal mestinya dibangun atas dasar koordinasi, kepercayaan, dan interaksi setara di antara para aktor. Namun dalam kasus KSPN, struktur jaringan ini bersifat Tidak setara: aktor negara memiliki sumber daya regulatif, sementara masyarakat lokal hanya memiliki legitimasi sosial yang terbatas (Rhodes, 2017).

Tidak setara ini menimbulkan fenomena yang disebut sebagai Dominasi kepentingan aktor tertentu dalam proses kebijakan, yaitu ketika kebijakan

publik dikooptasi oleh kelompok berkepentingan yang memiliki kekuatan ekonomi dan kedekatan politik. Dalam konteks Danau Toba, keberlanjutan sosial masyarakat adat sering kali dianggap sekunder. Situasi ini tidak hanya menghasilkan ketimpangan kebijakan, tetapi juga menciptakan rasa ketidakadilan struktural yang memperlemah legitimasi negara di mata Masyarakat (Pierre & Peters, 2020).

Dalam kerangka teori hegemoni Antonio Gramsci, Dominasi kepentingan aktor tertentu dalam proses kebijakan semacam ini merupakan bentuk dominasi yang berlangsung bukan semata-mata melalui paksaan, melainkan melalui pembentukan kesadaran kolektif. Negara dan elite politik membangun narasi hegemonik tentang Pembangunan bahwa investasi dan pariwisata adalah simbol kemajuan, modernitas, dan nasionalisme. Narasi ini diterima secara luas karena disebarluaskan melalui media, kurikulum, dan wacana resmi, sehingga masyarakat cenderung menganggapnya sebagai “kebenaran umum”. hegemoni ini membuat bentuk-bentuk ketimpangan tampak alamiah (Gramsci, 1971).

Namun, hegemoni tidak pernah bersifat absolut. Di tengah dominasi narasi pembangunan, muncul berbagai bentuk resistensi masyarakat lokal, terutama komunitas adat yang merasa hak-haknya diabaikan. Perlawanan ini tidak selalu dalam bentuk konfrontasi terbuka, tetapi sering berupa *micro-resistance*, seperti penolakan simbolik, aksi kolektif kecil, atau advokasi melalui organisasi masyarakat sipil. Fenomena resistensi ini menunjukkan adanya dinamika dialektik antara kekuasaan dan perlawanan yang menjadi ciri khas politik lokal di kawasan Danau Toba (Hall, 1996).

Dengan demikian, relasi politik dalam pengelolaan KSPN Danau Toba dapat dipahami sebagai arena hegemonik, di mana kekuasaan negara dan modal berupaya mempertahankan dominasi, sementara masyarakat lokal membangun bentuk-bentuk *counter-hegemony*. Proses ini tidak semata menyangkut kebijakan, tetapi juga soal makna bagaimana konsep “pembangunan”, “kemajuan”, dan “kemakmuran” ditafsirkan secara berbeda oleh para aktor. Di sinilah pentingnya pendekatan kualitatif, karena ia memungkinkan peneliti memahami realitas sosial melalui pengalaman dan narasi subjek, bukan sekadar data kuantitatif (Denzin & Lincoln, 2018).

Pendekatan kualitatif juga memberikan ruang untuk mengungkap dimensi simbolik dari kekuasaan. Misalnya, bagaimana bahasa kebijakan dan diskursus resmi digunakan untuk menormalisasi ketimpangan, atau bagaimana masyarakat lokal mengonstruksi identitas baru dalam menghadapi tekanan pembangunan. Pemahaman terhadap dimensi ini penting karena politik tidak hanya berlangsung di ranah institusional, tetapi juga dalam praktik sehari-hari melalui bahasa, ritual, dan representasi sosial yang menciptakan legitimasi atas tindakan politik (Fairclough, 2013).

Secara teoretis, penelitian ini menempati posisi antara dua tradisi besar dalam ilmu politik pembangunan. Pertama, tradisi *critical political economy* yang menyoroti bagaimana struktur kekuasaan ekonomi-politik mempengaruhi distribusi sumber daya. Kedua, tradisi *interpretive political analysis* yang berfokus pada makna, wacana, dan konstruksi sosial kebijakan. Dengan menggabungkan keduanya, penelitian ini berupaya tidak hanya menggambarkan siapa yang berkuasa, tetapi juga bagaimana kekuasaan tersebut dipahami dan dijalankan dalam konteks sosial-budaya tertentu (Jessop, 2016).

Fenomena konflik kepentingan di Danau Toba memiliki implikasi sosial yang luas. Pergeseran kepemilikan lahan, perubahan mata pencaharian, dan disintegrasi komunitas adalah realitas yang dialami langsung oleh masyarakat. Di beberapa wilayah, muncul ketegangan antarwarga akibat perbedaan sikap terhadap Pembangunan antara mereka yang mendukung proyek karena berharap keuntungan ekonomi, dan mereka yang menolak karena khawatir kehilangan tanah adat. Pola ini menggambarkan bagaimana kekuasaan ekonomi turut membentuk struktur sosial dan kohesi komunitas (Simanjuntak, 2022)

Jika kondisi ini terus berlanjut tanpa mekanisme resolusi yang inklusif, maka legitimasi politik pemerintah akan mengalami erosi. Masyarakat akan memandang kebijakan pembangunan sebagai alat dominasi, bukan sebagai sarana peningkatan kesejahteraan. Dalam jangka panjang, hal ini dapat melemahkan kepercayaan publik terhadap institusi negara. Padahal, kepercayaan publik adalah fondasi utama bagi stabilitas politik dan efektivitas kebijakan dalam sistem demokrasi (Norris, 2011; Putnam, 1993).

Selain itu, keberlanjutan pembangunan pariwisata nasional juga bergantung pada kemampuan pemerintah membangun tata kelola yang adil dan partisipatif. Danau Toba hanyalah salah satu contoh dari 10 KSPN yang dikembangkan secara simultan di Indonesia. Jika model pembangunan yang elitis dan sentralistik tetap dipertahankan, maka konflik serupa berpotensi berulang di kawasan lain. Karena itu, pemahaman terhadap relasi politik di Danau Toba menjadi penting untuk merumuskan strategi kebijakan yang lebih adaptif dan berkeadilan sosial (Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf), 2023)

Secara normatif (*das Sollen*), pembangunan pariwisata seharusnya mengedepankan prinsip keberlanjutan, keadilan sosial, dan partisipasi masyarakat. Namun realitas (*das Sein*) di lapangan menunjukkan adanya ketimpangan kekuasaan, marginalisasi komunitas lokal, dan fragmentasi sosial. Kesenjangan antara yang ideal dan yang terjadi inilah yang menjadi titik analisis utama penelitian ini. Dengan menelaah kesenjangan tersebut, penelitian ini berupaya menjawab bagaimana kebijakan pembangunan dapat dijalankan secara demokratis tanpa mengorbankan hak-hak masyarakat lokal (Chambers, 1997).

Dari seluruh uraian tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa permasalahan utama bukan hanya pada aspek teknis tata kelola, melainkan pada relasi politik yang mendasarinya. Relasi ini mencakup bentuk-bentuk dominasi, negosiasi, dan resistensi yang menentukan arah pembangunan pariwisata strategis. Dengan menelusuri dinamika kekuasaan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan bagaimana konflik kepentingan terbentuk, dimaknai, dan diresolusi di tingkat lokal dalam konteks pembangunan nasional.

Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya bertujuan memotret fenomena konflik, tetapi juga menafsirkan makna politik di baliknya. Pendekatan kualitatif akan digunakan untuk memahami pengalaman dan strategi aktor-aktor yang terlibat dalam tata kelola KSPN Danau Toba. Dengan landasan teori hegemoni Gramsci dan konsep *governance network*, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu politik pembangunan di Indonesia, khususnya dalam memahami bagaimana kekuasaan bekerja di balik

narasi pembangunan pariwisata berkelanjutan. Lalu dari penjelasan masalah yang sudah dijelaskan dalam paragraf sebelumnya, dengan ini peneliti memutuskan untuk memilih judul Relasi Politik dan Konflik Kepentingan Dalam Tata Kelola Kawasan Strategi Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Toba.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang tersebut, peneliti merumuskan permasalahan yang akan menjadi acuan dalam penelitian ini. Berikut adalah rumusan masalah yang telah disusun:

1. Bagaimana relasi politik dalam tata kelola Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Toba?
2. Bagaimana konflik kepentingan dalam tata kelola Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Toba?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada pertanyaan penelitian, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis relasi politik dalam tata kelola Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Toba
2. Untuk menganalisis konflik kepentingan dalam tata kelola Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Toba.

D. Kegunaan Penelitian

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan kajian ilmu politik, khususnya dalam bidang politik pembangunan dan tata kelola pariwisata. Penelitian ini memperkaya pemahaman tentang bagaimana kekuasaan, ideologi, dan relasi politik bekerja dalam proses pembangunan yang dikemas dalam wacana “kemajuan” dan “keberlanjutan”. Dengan memadukan teori hegemoni Antonio Gramsci dan konsep *governance network*, penelitian ini berusaha menampilkan perspektif interdisipliner yang mengaitkan dimensi struktur dan makna dalam analisis

kebijakan publik. Temuan penelitian diharapkan dapat memperluas horizon teoritis tentang bagaimana kebijakan pembangunan di negara berkembang, termasuk Indonesia, tidak semata ditentukan oleh regulasi formal, tetapi juga oleh dinamika hegemoni dan negosiasi sosial yang kompleks di tingkat lokal.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan strategis bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta lembaga pelaksana seperti Badan Pelaksana Otorita Danau Toba (BPODT) dalam merumuskan model tata kelola yang lebih partisipatif dan berkeadilan. Dengan memahami pola relasi politik dan titik-titik konflik kepentingan, pembuat kebijakan dapat memperbaiki mekanisme komunikasi publik, meningkatkan keterlibatan masyarakat adat dalam proses perencanaan, serta menghindari praktik kebijakan yang elitis dan sentralistik. Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi organisasi masyarakat sipil dan akademisi yang terlibat dalam advokasi kebijakan pembangunan berkelanjutan, sebagai dasar empiris untuk memperjuangkan model pembangunan yang menghargai hak, identitas, dan kapasitas komunitas lokal sebagai subjek utama pembangunan.

E. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa pembangunan pariwisata merupakan arena politik yang sarat dengan pertarungan kepentingan dan perebutan makna. Dalam konteks Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Toba, pembangunan bukan sekadar proyek ekonomi, melainkan proses politik yang melibatkan relasi kuasa antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat lokal. Hubungan antaraktor tersebut tidak selalu harmonis; ada negosiasi, kompromi, bahkan konflik yang berulang. Dengan demikian, untuk memahami dinamika yang terjadi, diperlukan pendekatan yang mampu membaca interaksi antara struktur kekuasaan dan makna sosial yang melingkupinya.

Dalam tataran teoritis, penelitian ini menggabungkan dua kerangka konseptual besar: teori hegemoni Antonio Gramsci dan konsep *governance network*. Keduanya dipilih karena memiliki relevansi kuat untuk menjelaskan bagaimana kekuasaan dijalankan dan dipertahankan dalam konteks

pembangunan. Teori hegemoni menjelaskan bagaimana hegemoni bekerja melalui wacana pembangunan, sedangkan *governance network* memberikan alat analisis untuk memahami bagaimana berbagai aktor berinteraksi dalam jaringan tata kelola yang kompleks. Kedua teori ini saling melengkapi: Gramsci menyoroti dimensi ideologis dan simbolik, sementara *governance* menyoroti struktur dan mekanisme interaksi antarpihak.

Menurut (Gramsci, 1971), kekuasaan tidak hanya dijalankan melalui paksaan (*coercion*), tetapi juga melalui konsensus (*consent*). Dalam konteks pembangunan pariwisata, negara menciptakan konsensus melalui wacana pembangunan dan modernisasi yang tampak netral dan universal. Namun di balik wacana tersebut, terdapat proses hegemonik yang menormalkan ketimpangan dan subordinasi terhadap kepentingan kapital. Negara, melalui aparatus politik dan ekonomi, menanamkan gagasan bahwa investasi dan pertumbuhan pariwisata adalah jalan menuju kesejahteraan Bersama, padahal hasilnya sering tidak merata.

Dalam konteks Danau Toba, wacana pembangunan pariwisata berkelanjutan menjadi alat legitimasi bagi kebijakan sentralistik. Pemerintah pusat memanfaatkan narasi “kemajuan daerah” untuk mengamankan dukungan publik terhadap proyek KSPN. Namun, bagi masyarakat lokal, narasi tersebut sering kali tidak sejalan dengan pengalaman empiris mereka yang kehilangan lahan, terpinggirkan dari proses pengambilan keputusan, dan menghadapi perubahan sosial yang cepat. Ketidaksihonestan antara wacana dan realitas ini menimbulkan *crisis of legitimacy*, yaitu kondisi ketika proyek pembangunan kehilangan dukungan moral dari masyarakat yang terdampak langsung.

Sementara itu, konsep *governance network* sebagaimana dikembangkan oleh (Pierre & Peters, 2020; Rhodes, 2017) menjelaskan bahwa kebijakan publik pada era modern tidak lagi bersifat hierarkis, tetapi berbentuk jaringan antaraktor. Dalam model ini, negara tidak menjadi satu-satunya pengambil keputusan, melainkan harus berbagi kekuasaan dengan sektor swasta dan masyarakat sipil. Namun, dalam praktiknya, jaringan tersebut tidak selalu setara. Dalam kasus KSPN Danau Toba, kekuasaan tetap didominasi oleh aktor-aktor pusat dan pemodal besar, sementara masyarakat lokal hanya menjadi

penerima dampak. Hal ini menunjukkan bahwa jaringan tata kelola bisa menjadi ruang reproduksi ketimpangan apabila tidak diimbangi dengan prinsip partisipasi dan akuntabilitas.

Interaksi antara teori hegemoni dan *governance network* memungkinkan analisis yang lebih komprehensif terhadap dinamika kekuasaan di lapangan. Hegemoni menjelaskan “mengapa” dominasi bisa diterima secara sosial, sementara *governance* menjelaskan “bagaimana” dominasi itu dijalankan melalui mekanisme kebijakan dan koordinasi antar-lembaga. Kombinasi kedua teori ini membantu peneliti melihat bahwa kekuasaan bukanlah entitas tunggal, tetapi jaringan yang hidup terdiri dari aktor, ide, dan praktik yang saling terkait.

Dalam konteks KSPN Danau Toba, kerangka berpikir ini diterapkan untuk membaca tiga lapisan analisis:

1. Struktur kekuasaan formal antara negara, daerah;
2. Wacana ideologis tentang pembangunan dan kemajuan; serta
3. Praktik sosial dan resistensi masyarakat lokal. Ketiga lapisan ini saling mempengaruhi. Struktur kebijakan menentukan siapa yang memiliki kewenangan, wacana ideologis menentukan legitimasi, sementara praktik sosial menunjukkan bagaimana masyarakat menafsirkan dan menegosiasikan kebijakan tersebut dalam keseharian mereka.

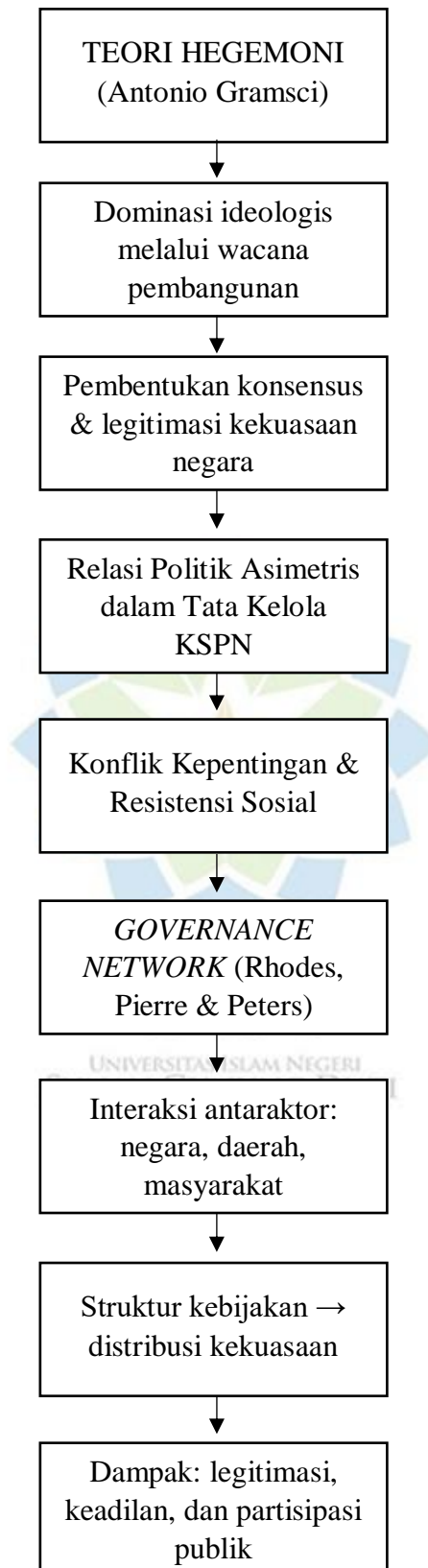
Analisis relasi politik dan konflik kepentingan dalam penelitian ini dilakukan melalui pendekatan kualitatif yang menekankan pemahaman terhadap makna dan pengalaman aktor. Penelitian akan berupaya menelusuri narasi, praktik, dan simbol yang digunakan aktor-aktor politik dalam mengartikulasikan kekuasaan dan kepentingan mereka. Dengan demikian, kerangka berpikir ini tidak hanya mengungkap “apa yang terjadi”, tetapi juga “bagaimana” dan “mengapa” suatu relasi kekuasaan terbentuk, serta “makna apa” yang dikonstruksi di baliknya.

Dari kerangka ini, konflik kepentingan dipahami bukan sekadar benturan antaraktor, melainkan sebagai hasil dari struktur hegemoni dan Perbedaan kapasitas pengaruh antaraktor. Konflik menjadi indikator adanya kegagalan komunikasi politik dan defisit legitimasi. Namun di sisi lain, konflik juga dapat dibaca sebagai bentuk perlawanan atau *counter-hegemony* yang membuka

peluang bagi reformasi tata kelola. Dengan memahami kedua sisi ini, penelitian diharapkan mampu menawarkan perspektif yang tidak reduksionis terhadap konflik sosial-politik dalam pembangunan pariwisata.

Secara konseptual, kerangka berpikir ini menggambarkan hubungan timbal balik antara kekuasaan, kebijakan, dan masyarakat. Proyek KSPN Danau Toba dipahami sebagai arena politik di mana wacana pembangunan digunakan untuk membangun hegemoni, sementara masyarakat lokal meresponsnya dengan strategi adaptasi dan resistensi. Hasil analisis dari kerangka ini diharapkan dapat menjelaskan pola relasi politik yang terjadi serta membuka ruang refleksi untuk model tata kelola yang lebih demokratis, inklusif, dan berkeadilan sosial.





Gambar 1. Kerangka Berpikir