# MANAJEMEN RISIKO KESELAMATAN WISATAWAN DI PANTAI LUMBAN BULBUL BALIGE KABUPATEN TOBA PROVINSI SUMATERA UTARA

Martin Samuel Valentino Marpaung
NPP. 33.0088
Asal Pendaftaran Kabupaten Toba, Provinsi Sumatera Utara
Program Studi Manajemen Keamanan dan Keselamatan Publik
Fakultas Perlindungan Masyarakat
Email: marpaungmartin73@gmail.com

## ABSTRACT

***Problem Statement/Background (Research Gap):*** *The increasing intensity of water-based tourism activities at Lumban Bulbul Beach, Toba Regency, has not been balanced by an adequate risk-preventive infrastructure and framework. Previous accidents—such as drowning cases—indicate that tourist safety administration is still highly fragile. A clear research gap exists regarding the unique volcanic lake topography of Lake Toba compared to open maritime destinations, alongside the lack of a standardized ISO 31000 risk blueprint tailored specifically for local government governance.* ***Purpose:*** *This study aims to evaluate the systematic implementation of safety risk management at Lumban Bulbul Beach based on the ISO 31000:2018 risk management standards.* ***Method:*** *This study employs a qualitative descriptive approach. Data were gathered through intensive field observation, documentation review, and structured in-depth interviews with a total of 25 respondents/informants, which carefully consist of 1 key informant from BPBD, 2 from the Tourism Office, 2 from village administration, 10 water ride operators, and 10 visiting tourists. The informants were purposefully selected to acquire comprehensive, multi-angled operational safety datasets.* ***Result:*** *The findings demonstrate that tourist safety risk management at Lumban Bulbul Beach is currently suboptimal and unstructured. Human risks remain heavily dominant due to low visitor awareness, while physical and operational fields suffer significantly from the total absence of written standard operating procedures (SOP), minimal safety zoning/signage, and the nonexistence of dedicated beach lifeguards. Viewed from the ISO 31000 framework, the ongoing risk cycles remain highly reactive and lack structured identification, measurable analysis, or coherent monitoring.* ***Conclusion:*** *Risk mitigation must change from a reactive response to a preventative framework. The study recommends that local authorities urgently formulate unified risk mapping, ratify explicit safety SOPs, allocate standardized public safety assets, and strengthen inter-agency operational human capacities.*

***Keywords:*** *Risk Management; Tourist Safety; Lumban Bulbul Beach; ISO 31000:2018.*

## ABSTRAK

**Permasalahan (Kesenjangan Penelitian):** Meningkatnya intensitas pariwisata berbasis perairan di Pantai Lumban Bulbul Kabupaten Toba belum diimbangi dengan tata kelola mitigasi risiko keselamatan yang terstruktur. Terjadinya beberapa insiden fatal (seperti kasus wisatawan tenggelam) menegaskan rapuhnya perlindungan keselamatan publik di destinasi ini. Kesenjangan penelitian (*research gap*) terletak pada

karakteristik topografi perairan danau vulkanik Toba yang sangat berbeda dari karakteristik pantai laut bebas, serta belum adanya integrasi manajemen risiko berbasis ISO 31000:2018 dalam kebijakan pengelolaan wisata oleh pemerintah daerah setempat. **Tujuan:** Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi penerapan manajemen risiko keselamatan wisatawan di Pantai Lumban Bulbul Kabupaten Toba secara sistematis berdasarkan standar ISO 31000:2018. **Metode:** Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Pengumpulan data primer dilakukan melalui observasi lapangan secara langsung, dokumentasi peraturan daerah, serta wawancara mendalam bersama total 25 orang informan/responden yang terdiri dari 1 orang informan kunci (Kabid Pencegahan BPBD), serta didukung oleh 2 orang perwakilan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, 2 orang perangkat desa, 10 orang pemilik/operator wahana air, dan 10 orang wisatawan. Pemilihan informan didasarkan pada teknik purposif untuk memperoleh data valid dari multi-sudut pandang tata kelola keselamatan. **Hasil/Temuan:** Hasil penelitian menunjukkan bahwa manajemen risiko keselamatan wisatawan di Pantai Lumban Bulbul belum berjalan optimal dan masih bersifat reaktif spontan. Risiko manusia menjadi faktor paling dominan karena rendahnya kesadaran wisatawan. Pada aspek fisik dan operasional, ditemukan kelemahan mendasar berupa ketiadaan Standar Operasional Prosedur (SOP) keselamatan tertulis, minimnya rambu batas aman berenang, serta belum adanya petugas penjaga pantai (*lifeguard*) yang bersertifikasi. Berdasarkan lensa ISO 31000, siklus manajemen risiko belum terdokumentasi dan tidak memiliki sistem monitoring evaluasi yang berkala. **Kesimpulan:** Manajemen risiko di Pantai Lumban Bulbul wajib ditransformasikan dari pola penanganan reaktif menjadi pencegahan preventif. Lembaga pengelola direkomendasikan untuk segera menyusun peta risiko kawasan, menetapkan legalitas SOP keselamatan bersama, melengkapi sarana prasarana penyelamatan standar, serta menguatkan kapasitas personel pengawas di lapangan.

***Kata Kunci:*** *Manajemen Risiko; Keselamatan Wisatawan; Pantai Lumban Bulbul; ISO 31000.*

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sektor pariwisata merupakan salah satu pilar penggerak ekonomi paling potensial dan vital di tingkat nasional maupun daerah. Penetapan kawasan Danau Toba di Provinsi Sumatera Utara sebagai salah satu Destinasi Pariwisata Super Prioritas (DPSP) oleh pemerintah pusat memicu lonjakan kunjungan wisatawan secara signifikan dari tahun ke tahun. Keberhasilan tata kelola pariwisata tidak hanya diukur dari angka kunjungan dan kontribusi devisa, namun wajib menjamin aspek keamanan, kenyamanan, serta keselamatan para penggunanya secara mutlak. Pantai Lumban Bulbul yang terletak di Kecamatan Balige, Kabupaten Toba, beroperasi sebagai salah satu destinasi wisata air berbasis pasir putih yang sangat diminati oleh para pelancong.

Namun, masifnya aktivitas wisata perairan (seperti pemanfaatan wahana banana boat, solu, kayak, dan area berenang bebas) belum disertai dengan kesiapan sistem keselamatan terpadu. Perlindungan terhadap jiwa manusia merupakan amanat konstitusional (UUD 1945 Pasal 28H ayat 1) serta regulasi turunannya (UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan). Oleh karena itu, kegagalan dalam mengelola risiko keselamatan di objek wisata ini bukan saja dapat merusak citra Danau Toba di mata internasional, tetapi juga mengancam keberlanjutan ekonomi masyarakat lokal.

### 1.2. Kesenjangan Masalah yang Diambil

Kesenjangan operasional (*operational gap*) di lapangan menunjukkan adanya beberapa insiden fatal di Pantai Lumban Bulbul, termasuk kasus meninggalnya seorang siswi SMA akibat tenggelam serta

rentetan kejadian hampir tenggelam pada beberapa remaja. Masalah ini terjadi karena pengelolaan risiko di kawasan tersebut selama ini dijalankan tanpa metodologi yang terukur, minim koordinasi lintas instansi, serta hanya mengandalkan aksi pertolongan spontan dari warga sekitar ketika kecelakaan telah terjadi.

Secara akademis, terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) yang nyata: mayoritas studi manajemen risiko objek wisata air terdahulu berfokus pada ekosistem laut atau air terjun dengan menggunakan parameter risiko konvensional. Danau Toba sebagai danau vulkanik terbesar memiliki karakteristik hidrologi unik, arus bawah air yang dinamis, serta topografi kedalaman yang tidak merata, sehingga memerlukan model analisis yang spesifik. Selain itu, belum ada penelitian terdahulu yang mengintegrasikan standar internasional ISO 31000:2018 ke dalam sistem pengendalian keselamatan pariwisata di Pantai Lumban Bulbul Balige.

### 1.3. Penelitian Terdahulu

- Akbar & Adnyana (2024) melakukan penelitian mengenai Analisis Manajemen Risiko di Destinasi Wisata Coban Lanang, Batu, Jawa Timur menggunakan teori manajemen risiko Faulkner (2001) dengan hasil yang menegaskan pentingnya edukasi pengunjung dan pemenuhan sarana keselamatan dasar pada objek wisata air terjun.
- Hidayat & Rostyaningsih (2024) meneliti tentang Penerapan Manajemen Risiko dalam Pengelolaan Destinasi Wisata Pantai Bandengan Kabupaten Jepara menggunakan standar acuan ISO 31000 (2009), dengan temuan utama bahwa implementasi manajemen risiko di wilayah pantai laut tersebut masih mengalami kendala besar pada aspek kualitas sumber daya manusia pengawas.
- Rifai & Agustin (2023) dalam studinya berjudul Analisis Risiko Keselamatan dan Kesehatan Wisata di Objek Wisata Waterpark di Kabupaten Sleman memetakan bahaya fisik buatan menggunakan pendekatan kualitatif-triangulasi untuk mengontrol insiden operasional wahana buatan.
- Tambunan et al. (2021) memfokuskan kajian pada pemetaan sarana penyelamatan darurat objek wisata perairan terbuka dengan menegaskan bahwa ketepatan rambu peringatan dini berbanding lurus dengan penurunan angka fatalitas kecelakaan pengunjung.
- Prasetyo (2022) mengkaji tentang kesiapan kelembagaan daerah dalam mitigasi bencana berbasis komunitas di wilayah pesisir, yang menekankan pentingnya regulasi formal tingkat desa untuk mengikat komitmen para pelaku usaha lokal.

### 1.4. Pernyataan Kebaruan Ilmiah

Perbedaan mendasar antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada lokus hidrologi, instrumen teori, serta output kebijakan yang dihasilkan. Berbeda dengan penelitian Akbar & Adnyana (2024) yang meneliti air terjun darat, atau Hidayat & Rostyaningsih (2024) yang mengkaji pesisir pantai laut lepas dengan risiko gelombang pasang samudera, penelitian ini mengeksplorasi ekosistem khusus danau vulkanik (Danau Toba) yang memiliki pola arus bawah permukaan tersembunyi dan drop-off kedalaman yang mendadak. Dari segi teoretis, penelitian terdahulu umumnya menggunakan model risiko konvensional atau ISO 31000 versi lama (2009). Penelitian ini memperbarui kajian dengan mengintegrasikan Framework ISO 31000:2018 yang disinkronkan langsung dengan variabel regulasi otonomi daerah melalui Perda Kabupaten Toba No. 6 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan. Output akhir penelitian ini memberikan kebaruan praktis berupa dokumen cetak biru (blueprint) klasifikasi risiko operasional dan rancangan struktur koordinasi komando keselamatan lintas sektor yang belum pernah dirumuskan pada studi-studi sebelumnya.

### 1.5. Tujuan

Penelitian ini memiliki satu tujuan utama yang sinkron secara mutlak dengan variabel penelitian yang diangkat, yaitu: Untuk mengevaluasi secara sistematis penerapan manajemen risiko keselamatan wisatawan di Pantai Lumban Bulbul Balige Kabupaten Toba Provinsi Sumatera Utara berdasarkan standar internasional ISO 31000:2018.

## II. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif eksploratif guna memperoleh data mendalam mengenai potret implementasi manajemen risiko di lapangan secara riil. Pengumpulan data primer dilakukan melalui teknik observasi partisipatif pasif pada fasilitas keselamatan pantai, telaah dokumen regulasi kebencanaan, serta wawancara mendalam (*in-depth interview*).

Dalam penentuan sumber data, penelitian ini mengumpulkan informasi dari total 25 orang informan dan responden menggunakan teknik purposive sampling. Penentuan sampel narasumber didasarkan pada kriteria penguasaan informasi otoritatif, keterlibatan regulasi, serta keterlibatan operasional langsung di lokus penelitian. Adapun rincian komposisi subjek riset ini meliputi:

- Informan Kunci (*Key Informant*) - 1 Orang: Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Toba. Alasan pemilihan informan kunci ini adalah karena beliau memegang otoritas struktural, regulasi kebijakan tertinggi, serta bertanggung jawab penuh atas manajemen risiko penanganan bencana dan kedaruratan publik di tingkat kabupaten.
- Informan Pendukung Struktural - 2 Orang: Perwakilan bidang destinasi pariwisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toba, yang dipilih karena memiliki wewenang legal formal dalam pembinaan kelompok sadar wisata (pokdarwis) dan perizinan operasional usaha pantai.
- Informan Pendukung Teritorial - 2 Orang: Kepala Desa dan Perangkat Desa Lumban Bulbul, dipilih karena bertindak sebagai administrator wilayah lokal yang mengoordinasikan aktivitas harian serta keamanan lingkungan tingkat tapak.
- Informan Pelaku Usaha Lapangan - 10 Orang: Pemilik dan operator wahana air (banana boat, solu, jetski). Pemilihan kelompok ini krusial karena mereka adalah subjek operasional yang berinteraksi langsung dengan fasilitas keselamatan fisik dan mengontrol keselamatan penyewaan wahana.
- Responden Pengunjung - 10 Orang: Wisatawan aktif yang sedang berkunjung di Pantai Lumban Bulbul, diambil untuk menguji validitas empiris dari sudut pandang pengguna (user perspective) terkait realitas rasa aman, keterbacaan rambu, serta kepatuhan keselamatan di area perairan.

Analisis data dilakukan menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana melalui tahapan kodifikasi/reduksi data hasil lapangan, penyajian data (data display) secara naratif komparatif, dan penarikan kesimpulan. Penjaminan keabsahan data (trustworthiness) dilakukan melalui uji kredibilitas menggunakan teknik triangulasi sumber (membandingkan pernyataan BPBD, pengusaha, dan wisatawan) serta triangulasi teknik (mengonfirmasikan hasil wawancara dengan temuan fisik pada lembar observasi lapangan).

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1. Partisipasi dalam Perencanaan

Berdasarkan hasil analisis wawancara mendalam dengan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata serta Pemerintah Desa Lumban Bulbul, proses perencanaan tata kelola kawasan pariwisata sejauh ini belum menempatkan manajemen risiko keselamatan sebagai agenda prioritas utama. Agenda pertemuan tahunan, seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) dan rapat koordinasi pengelola objek wisata lokal, masih didominasi secara mutlak oleh aspek-aspek komersial dan ekonomi. Pembahasan utama terfokus pada optimalisasi target capaian retribusi daerah, perluasan pembangunan kios pedagang fisik, pembangunan sarana fasilitas toilet, dan strategi promosi digital untuk meningkatkan jumlah kunjungan pelancong.

Fakta empiris di lapangan menunjukkan adanya pengabaian sistematis terhadap aspek keselamatan dalam dokumen perencanaan strategis. Belum ada pelibatan institusi teknis penanggulangan bencana dan keselamatan publik seperti Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Toba atau Basarnas dalam tahap penyusunan masterplan zonasi wilayah pariwisata Pantai Lumban Bulbul. Perencanaan tata ruang pantai tidak memperhitungkan penempatan posko penjagaan pantai, jalur evakuasi darurat, maupun zonasi khusus operasional wahana air yang terpisah dari zona berenang bebas wisatawan.

Kondisi ketiadaan perencanaan preventif ini berdampak langsung pada rapuhnya kesiapan kelembagaan dalam menghadapi situasi darurat kecelakaan air. Dokumen anggaran desa (APBDes) maupun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tidak memuat alokasi pembiayaan khusus untuk pemenuhan sarana pengawasan pantai, pengadaan perangkat medis darurat, atau pelatihan sertifikasi bagi personel penyelamat lokal. Seluruh perencanaan masih bersifat reaktif, di mana evaluasi keamanan baru akan dibahas jika terjadi gejolak atau insiden fatal di area wisata.

Dalam perspektif administrasi publik dan tata kelola pemerintahan, minimnya partisipasi perencanaan keselamatan ini mencerminkan adanya ego sektoral dan kurangnya integrasi kebijakan perlindungan masyarakat dalam pembangunan sektor pariwisata daerah. Pemerintah desa cenderung melempar tanggung jawab keselamatan kepada dinas pariwisata kabupaten, sedangkan pihak dinas pariwisata menganggap masalah operasional harian pantai merupakan kewenangan penuh dari pemerintah desa dan kelompok sadar wisata (Pokdarwis) setempat. Kesenjangan koordinasi perencanaan ini memicu lahirnya pembiaran tata kelola perlindungan keselamatan publik yang berkepanjangan.

Selain itu, partisipasi dari para pelaku usaha pariwisata mandiri (seperti pemilik usaha sewa ban, perahu solu, dan banana boat) dalam forum perencanaan formal masih sangat minim. Mereka jarang dilibatkan dalam diskusi penentuan batas aman berenang dan penyusunan tata tertib operasional bersama. Akibatnya, kebijakan penataan yang lahir dari pemerintah sering kali dianggap sebagai beban regulasi komersial semata oleh pelaku usaha, bukan sebagai instrumen perlindungan bersama yang wajib ditaati demi keberlanjutan masa depan destinasi pariwisata Pantai Lumban Bulbul.

### 3.2. Partisipasi dalam Pelaksanaan

Dimensi risiko fisik memetakan ketersediaan, kualitas, dan ketercukupan sarana prasarana perlindungan keselamatan di kawasan objek wisata. Temuan penelitian menunjukkan terjadinya defisit fasilitas penyelamatan publik yang sangat kritis di Pantai Lumban Bulbul. Jumlah alat pelampung (lifejacket) yang dimiliki oleh pelaku usaha persewaan wahana air sangat terbatas dan tidak sebanding dengan lonjakan volume wisatawan pada masa liburan akhir pekan atau hari besar nasional. Banyak ditemukan wisatawan berenang di area dalam tanpa menggunakan alat pelindung diri standar.

Lebih lanjut, hasil observasi mengonfirmasi ketiadaan fasilitas pos pertolongan pertama pada kecelakaan (P3K) khusus di sepanjang garis pantai. Tidak tersedia peralatan medis darurat standar seperti tabung oksigen portabel, alat resusitasi jantung paru (RJP), tandu darurat, maupun obat-obatan esensial. Apabila terjadi kecelakaan air, korban hanya dievakuasi menggunakan tikar seadanya ke pondok warga tanpa penanganan medis awal yang memadai. Selain itu, ketiadaan ambulans siaga di desa wisata memaksa pengelola mengandalkan kendaraan pribadi warga untuk membawa korban ke puskesmas atau rumah sakit terdekat di Kota Balige, yang memakan waktu penanganan berharga.

Kondisi infrastruktur fisik lainnya seperti menara pengawas pantai (*watchtower*) juga sama sekali tidak ditemukan di area Pantai Lumban Bulbul. Ketiadaan menara pengawas ini membatasi daya jangkau pandang pengelola untuk memantau pergerakan wisatawan yang berenang terlalu jauh ke tengah danau. Ditambah lagi, tidak adanya fasilitas sistem pengeras suara sentral (*public address system*) menyulitkan pemberian peringatan darurat secara cepat kepada pengunjung apabila terjadi situasi cuaca buruk atau angin kencang secara mendadak.

### 3.2.2. Risiko Lingkungan

Dimensi risiko lingkungan menganalisis interaksi antara karakteristik alamiah geografi objek wisata dengan keselamatan aktivitas manusia di dalamnya. Pantai Lumban Bulbul memiliki keunikan sebagai pantai danau vulkanik, di mana topografi dasar perairan danau tidak merata dan memiliki patahan kedalaman yang curam pada jarak tertentu dari bibir pantai. Arus bawah air Danau Toba juga dikenal sangat dinamis dan dipengaruhi oleh pola tiupan angin kencang musiman yang sering berubah secara mendadak, menciptakan gelombang air yang mampu menyontek keseimbangan perenang.

Ancaman lingkungan yang tinggi ini menjadi sangat berbahaya akibat ketiadaan instrumen pengendalian di lapangan. Peneliti menemukan tidak adanya pemasangan tiang rambu peringatan cuaca dini (*weather early warning signage*) di sepanjang garis pantai. Informasi mengenai kondisi cuaca buruk harian dari BMKG tidak tersampaikan kepada wisatawan maupun operator wahana. Yang paling fatal, tidak dipasangnya tali batas aman berenang (*buoyline*) di perairan perbatasan patahan dalam. Hal ini mengakibatkan wisatawan tidak memiliki panduan visual untuk mengetahui batas kedalaman aman, sehingga rentan melangkah ke area patahan dalam yang memicu insiden tenggelam.

Masalah lingkungan ini diperparah oleh minimnya penerangan lampu di area pantai pada sore menjelang malam hari. Ketika matahari mulai terbenam, jarak pandang pengawasan visual di permukaan air menurun drastis menjadi nol. Operator wahana air dan wisatawan yang masih beraktivitas di dalam air tidak dapat terpantau dengan baik, meningkatkan risiko kecelakaan fatal akibat keterlambatan proses deteksi dini dan evakuasi korban kecelakaan air.

### 3.2.3. Risiko Operasional

Dimensi risiko operasional menelaah ketersediaan prosedur regulasi formal, sistem pengawasan personel, dan koordinasi birokrasi di lapangan. Hasil penelitian mengungkap fakta krusial bahwa tata kelola keselamatan di Pantai Lumban Bulbul berjalan tanpa kekuatan hukum formal karena belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) keselamatan tertulis. Tidak ada dokumen resmi yang mengatur hak, kewajiban, tata cara evakuasi, maupun pembagian rantai komando darurat antara BPBD, Dinas Pariwisata, Pemerintah Desa, dan Pokdarwis.

Dampak langsung dari ketiadaan SOP ini adalah terjadinya kelumpuhan koordinasi sektoral. Saat terjadi insiden fatal wisatawan tenggelam, masing-masing instansi bertindak secara parsial dan saling melempar tanggung jawab penanganan pasca-kejadian. Penyelamatan darurat hanya mengandalkan inisiatif informal dari para pemuda desa dan pemilik warung sekitar yang melakukan penyelaman tradisional tanpa

alat selam memadai, sehingga waktu respons penyelamatan (*golden hour*) korban sering kali terbuang sia-sia.

Kelemahan operasional yang paling mendasar adalah tidak adanya petugas khusus penjaga pantai (*Lifeguard*) yang bersertifikasi keahlian penyelamatan air (*water rescue*) di kawasan Pantai Lumban Bulbul. Pengawasan harian diserahkan sepenuhnya secara informal kepada komitmen masing-masing pelaku usaha persewaan wahana yang tidak memiliki bekal kompetensi medis darurat. Pola pengawasan yang longgar dan tidak terstruktur ini memicu tingginya peluang pelanggaran keselamatan operasional harian.

### 3.2.4. Risiko Manusia

Dimensi risiko manusia mengevaluasi aspek perilaku, tingkat kepatuhan, serta kesadaran keselamatan (*safety awareness*) dari aktor pengguna objek wisata. Hasil penelitian menegaskan bahwa perilaku manusia bertindak sebagai faktor pemicu utama yang paling dominan dalam rentetan kasus kecelakaan air di Pantai Lumban Bulbul. Mayoritas wisatawan nusantara yang berkunjung memiliki tingkat kesadaran keselamatan yang sangat rendah dan cenderung meremehkan potensi bahaya perairan danau vulkanik.

Bentuk pelanggaran perilaku yang ditemukan di lapangan meliputi pengabaian terhadap imbauan lisan yang disampaikan secara informal oleh pengelola warung. Banyak wisatawan menolak untuk mengenakan pelampung saat menyewa perahu kayu atau solu dengan alasan mengganggu kenyamanan dan merasa sudah mahir berenang di air tenang. Selain itu, ditemukan tingginya kelalaian dari para orang tua yang membiarkan anak-anak balita mereka berenang bebas di tepian pantai tanpa adanya pengawasan melekat dari orang dewasa, padahal gelombang empasan dari wahana speed boat sering datang tiba-tiba.

Di sisi lain, perilaku dari para pelaku usaha pariwisata juga berkontribusi negatif terhadap penegakan keselamatan. Demi mengejar keuntungan finansial yang tinggi pada masa kunjungan padat, operator wahana cenderung mengabaikan kapasitas muat maksimal (*carrying capacity*) perahu atau banana boat. Mereka tetap menaikkan penumpang melebihi batas aman tanpa memastikan ketersediaan pelampung yang cukup bagi seluruh penumpang, meningkatkan risiko fatalitas apabila wahana tersebut mengalami kecelakaan atau terbalik di tengah danau.

### 3.3. Partisipasi dalam Pemanfaatan Hasil

Pemanfaatan hasil luaran dari eksistensi pariwisata Pantai Lumban Bulbul sejauh ini telah memberikan dampak ekonomi yang sangat masif bagi akselerasi kesejahteraan masyarakat lokal di Kecamatan Balige. Terbukanya lapangan pekerjaan baru sebagai penyedia jasa akomodasi homestay, pedagang kuliner tradisional, fotografer keliling, serta penyedia wahana permainan air berhasil menekan angka pengangguran terbuka di tingkat desa dan mendongkrak realisasi pendapatan asli desa (PADes) secara signifikan.

Namun, keberhasilan ekonomi tersebut tidak dibarengi dengan pemanfaatan hasil pada dimensi non-ekonomi, khususnya pemenuhan hak atas rasa aman (*right to safety*) bagi para pengguna layanan pariwisata. Wisatawan belum dapat menikmati jaminan perlindungan keselamatan yang memadai dari pemerintah selaku penyelenggara pelayanan publik kepariwisataan. Adanya bayang-bayang rentetan insiden kecelakaan air di masa lalu menciptakan persepsi negatif bagi sebagian calon pengunjung potensial, yang dapat merugikan citra pariwisata Toba dalam jangka panjang.

Optimalisasi sistem manajemen risiko keselamatan pariwisata sesungguhnya memiliki korelasi linear yang positif terhadap peningkatan nilai ekonomi keberlanjutan objek wisata. Apabila aspek keselamatan dikelola dengan standar yang kredibel, maka indeks kepercayaan publik (*public trust index*)

akan meningkat pesat. Wisatawan bersedia membelanjakan modal ekonomi lebih tinggi untuk jaminan keamanan yang premium, yang pada akhirnya akan mendatangkan segmen pasar wisatawan mancanegara dan meningkatkan lama tinggal (*length of stay*) pelancong di Kabupaten Toba.

Pemanfaatan hasil yang ideal harus mampu menyeimbangkan antara orientasi pertumbuhan ekonomi dengan perlindungan keselamatan jiwa manusia (*people*). Pengelola pariwisata tidak boleh mengorbankan standar keselamatan demi memburu efisiensi biaya operasional jangka pendek. Setiap rupiah yang diinvestasikan untuk pengadaan pelampung standar, pembangunan menara pengawas, dan pembiayaan gaji penjaga pantai profesional harus dipandang sebagai aset investasi strategis yang melindungi reputasi dan keberlangsungan bisnis destinasi pariwisata itu sendiri.

Lebih jauh lagi, hasil dari riset manajemen risiko ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh jajaran perencana kebijakan di tingkat Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Kabupaten Toba untuk menyusun naskah akademik regulasi kepariwisataan daerah yang komprehensif. Standardisasi manajemen keselamatan berbasis ISO 31000:2018 yang diteliti ini dapat direplikasi sebagai percontohan model kebijakan bagi puluhan objek wisata pantai danau lainnya yang tersebar di wilayah lingkar destinasi pariwisata super prioritas Danau Toba.

### 3.4. Diskusi Temuan Utama Penelitian

Temuan utama dalam penelitian ini mempertegas fakta teoretis bahwa implementasi siklus manajemen risiko keselamatan wisatawan di Pantai Lumban Bulbul Balige Kabupaten Toba berdasarkan standar kerangka kerja internasional ISO 31000:2018 masih berada pada kategori belum terlaksana, berjalan secara parsial, dan bersifat reaktif spontan. Evaluasi kritis terhadap lima tahapan inti proses manajemen risiko ISO 31000 menunjukkan deviasi sistemik sebagai berikut:

1. Identifikasi Risiko (*Risk Identification*): Pemangku kepentingan belum pernah melakukan pemetaan bahaya (*hazard mapping*) secara formal tertulis di kawasan pantai. Seluruh data potensi bahaya fisik, lingkungan, dan operasional hanya disimpan sebagai pengetahuan ingatan informal pengelola tanpa ada dokumen rekam medik risiko kelembagaan yang terstruktur.
2. Analisis Risiko (*Risk Analysis*): Tidak tersedianya instrumen matriks penilaian risiko untuk mengukur tingkat probabilitas (kemungkinan terjadinya) dan derajat keparahan dampak (*severity level*) dari setiap ancaman kecelakaan air. Pengelola tidak mampu mengkategorikan mana risiko yang masuk dalam zona merah (kritis), kuning (sedang), atau hijau (rendah).
3. Evaluasi Risiko (*Risk Evaluation*): Proses penentuan prioritas penanganan risiko tidak berjalan karena ketiadaan data analisis yang valid. Penentuan kebijakan keselamatan tidak didasarkan pada skala prioritas ancaman jiwa, melainkan didasarkan pada pertimbangan ketersediaan anggaran sisa yang sifatnya aksidental.
4. Penanganan Risiko (*Risk Treatment*): Mitigasi risiko keselamatan tidak didesain dalam bentuk rencana aksi preventif terpadu. Pengendalian risiko yang berjalan saat ini hanyalah berupa pemberian imbauan lisan sewaktu-waktu dan aksi penyelamatan darurat darurat oleh warga lokal pasca terjadinya kecelakaan di permukaan air.
5. Pemantauan dan Tinjauan (*Monitoring & Review*): Fungsi pengawasan berkala sama sekali tidak terselenggara oleh dinas pariwisata kabupaten maupun aparat pembina perlindungan masyarakat. Tidak ada audit kepatuhan keselamatan tahunan terhadap kelaikan operasional wahana air dan kompetensi kru penyelamat, sehingga pembiaran pelanggaran prosedur keselamatan terus berulang tanpa sanksi sanksi hukum yang tegas.

Kondisi kelumpuhan siklus manajemen risiko ISO 31000 ini mengonfirmasi kebenaran teoretis dari prinsip tata kelola keselamatan publik modern, yang menyatakan bahwa kegagalan penegakan legalitas regulasi (ketiadaan SOP formal) dan ketidakjelasan pembagian urusan pemerintahan di tingkat tapak operasional secara otomatis akan melahirkan pelemahan fungsi perlindungan publik (*public protection failure*). Tata kelola pariwisata Pantai Lumban Bulbul terjebak dalam perangkap manajemen krisis reaktif, di mana perbaikan sistemik baru akan dilakukan apabila telah memakan korban jiwa manusia yang mendapat sorotan tajam dari media massa nasional.

### 3.5. Diskusi Temuan Menarik Lainnya: Analisis Dinamika Faktor Penghambat dan Pendukung

Rangkaian proses investigasi empiris di lapangan berhasil menyingkap sebuah temuan menarik lainnya yang sangat krusial, yaitu tingginya potensi konflik ruang perairan akibat tumpang tindih zonasi aktivitas komersial di perairan Pantai Lumban Bulbul. Peneliti mendeteksi adanya fenomena berbahaya di mana area berenang bagi wisatawan (khususnya anak-anak dan keluarga) bercampur baur di satu ruang perairan yang sama dengan jalur lalu lintas pergerakan wahana bermesin kecepatan tinggi seperti speed boat penarik banana boat dan jetski.

Fenomena pencampuran ruang aktivitas ini melahirkan ancaman risiko tabrakan fisik berkecepatan tinggi yang sangat fatal bagi keselamatan jiwa para perenang. Hal ini dipicu oleh keterbatasan luas lahan pantai yang berorientasi komersial penuh, serta ketiadaan regulasi zonasi perairan yang tegas dari instansi Dinas Perhubungan dan Dinas Pariwisata. Tidak ada sekat pemisah fisik berupa pemasangan jaring pembatas atau pelampung penanda jalur lintasan khusus bagi wahana bermesin. Kondisi ini diperparah oleh perilaku operator jetski yang sering kali melakukan manuver atraksi berbahaya sangat dekat dengan kerumunan wisatawan yang sedang berenang demi menarik perhatian publik.

Temuan menarik lainnya berkaitan dengan adanya dinamika resistensi kultural tersembunyi (*hidden resistance*) dari sebagian pelaku usaha lokal terhadap upaya standardisasi keselamatan. Ketika Pokdarwis mencoba menyosialisasikan kewajiban pembatasan jumlah penumpang wahana, sebagian pemilik wahana menolak dengan alasan regulasi tersebut akan memangkas potensi pendapatan harian mereka secara signifikan pada musim kunjungan padat. Hal ini menunjukkan adanya benturan paradigma yang tajam antara kalkulasi ekonomi subsisten jangka pendek masyarakat lokal dengan rasionalitas manajemen risiko keselamatan publik jangka panjang yang diusung oleh standardisasi tata kelola kepariwisataan.

Sebagai temuan menarik lainnya di lapangan, efektivitas penerapan manajemen risiko keselamatan di Pantai Lumban Bulbul dipengaruhi oleh kontradiksi tajam antara dua kelompok faktor operasional, yaitu:

- Faktor Penghambat (*Barriers*): (1) Kendala Ego Sektoral Birokrasi: Terdapat tumpang tindih otoritas pengawasan antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dengan BPBD Kabupaten Toba, di mana masing-masing instansi merasa penanganan keselamatan pantai komersial bukan merupakan tupoksi inti lembaga mereka. (2) Keterbatasan Anggaran Daerah: Alokasi APBD untuk pengadaan posko lifeguard terpadu dan menara pemantau pantai masih sangat minim. (3) Konflik Tata Ruang Spasial: Belum adanya pemisahan zonasi yang jelas menyebabkan bertabrakannya area berenang anak-anak secara langsung dengan jalur manuver cepat wahana air bermesin (jetski/banana boat) pada satu lajur perairan pasir putih yang sama.
- Faktor Pendukung (*Enablers*): (1) Solidaritas Komunitas Lokal (Kearifan Lokal): Kuatnya ikatan kekerabatan dan kegotongroyongan sosial di antara para pemilik wahana air lokal bertindak sebagai jaring pengaman informal. Ketika terjadi tanda-tanda kecelakaan air, para operator secara spontan mengorganisasikan aksi pertolongan pertama menggunakan perahu pribadi tanpa menunggu instruksi

pemerintah. (2) Komitmen Pemerintah Desa: Adanya regulasi internal berbasis musyawarah desa yang mewajibkan penyediaan pelampung minimal pada setiap armada sewa kelompok usaha lokal, yang dapat dijadikan fondasi awal pembentukan regulasi formal.

## IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis data, interpretasi temuan empiris, dan pembahasan mendalam yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa manajemen risiko keselamatan wisatawan di Pantai Lumban Bulbul Balige Kabupaten Toba saat ini belum berjalan optimal, tidak terstruktur, dan masih berada pada fase reaktif spontan. Ditinjau dari lensa empat dimensi keselamatan Goetsch dan kerangka kerja manajemen risiko internasional ISO 31000:2018, kelemahan sistemik yang mendasar bersumber dari ketiadaan dokumen identifikasi risiko formal, ketiadaan legalitas Standar Operasional Prosedur (SOP) penanganan darurat tertulis, keterbatasan kuantitas sarana prasarana penyelamatan fisik darurat, serta ketiadaan personel penjaga pantai (*lifeguard*) bersertifikat khusus. Faktor risiko manusia berupa rendahnya kesadaran keselamatan wisatawan bertindak sebagai pemicu utama yang paling dominan terjadinya kecelakaan di tengah karakteristik hidrologi danau vulkanik yang dinamis.

Guna membenahi tata kelola keselamatan publik dan mendukung keberlanjutan Pantai Lumban Bulbul sebagai Destinasi Pariwisata Super Prioritas, dirumuskan beberapa rekomendasi strategis multipihak sebagai berikut:

- Pemerintah Kabupaten Toba (Disbudpar kolaborasi dengan BPBD) harus segera menerbitkan regulasi formal berupa Keputusan Bupati mengenai Standar Operasional Prosedur (SOP) Keselamatan Terpadu Objek Wisata Wisata Air, yang mewajibkan penyusunan peta risiko kawasan serta memberikan sanksi administratif tegas bagi pengelola yang melanggar ketentuan batas aman keselamatan.
- Pemerintah Desa Lumban Bulbul bersama Pokdarwis wajib melakukan penataan ulang ruang pariwisata dengan menetapkan pembagian zonasi perairan yang tegas menggunakan tali pembatas pelampung (*buoyline*), memisahkan secara fisik antara area berenang aman anak-anak, zona berenang dewasa, dan jalur lintasan operasional wahana bermesin (*jetski/speed boat*).
- Penguatan kapasitas sumber daya manusia lokal melalui pembentukan Unit Penjaga Pantai Khusus (Lifeguard Desa) yang direkrut dari pemuda karang taruna setempat, untuk kemudian diberikan program pelatihan sertifikasi kompetensi penyelamatan air (*water rescue*) dan pertolongan pertama medis darurat secara berkala oleh BPBD dan Basarnas.
- Pemenuhan kebutuhan sarana prasarana fisik keselamatan secara mandiri dan kolektif, meliputi pembangunan menara pengawas pantai, pengadaan sistem pengeras suara sentral untuk peringatan dini cuaca, penyediaan posko kesehatan P3K terpadu, serta kewajiban mutlak penyediaan pelampung standar yang mencukupi bagi seluruh pengunjung wahana air tanpa toleransi.

## V. UCAPAN TERIMA KASIH


- Bapak Rektor Institut Pemerintahan Dalam Negeri beserta jajaran pimpinan civitas akademika yang telah memfasilitasi kelancaran iklim akademik penulisan tugas akhir ini.
- Bapak Dr. Sulthon Rohmadin, S.STP., M.Si., selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu memberikan bimbingan kritis, koreksi metodologis, dan arahan berharga dalam penyempurnaan naskah ringkasan skripsi ini.

- Pemerintah Kabupaten Toba, Kepala BPBD Kabupaten Toba, Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Toba, Pemerintah Desa Lumban Bulbul, serta seluruh masyarakat dan pemilik wahana yang telah bersedia memberikan data valid selama proses riset lapangan.
- Kedua Orang Tua tercinta dan keluarga besar Marpaung yang senantiasa melangitkan doa dan dukungan moril-materiel tanpa henti hingga penulis mampu menyelesaikan tugas akhir ini.

## VI. DAFTAR PUSTAKA

Akbar, H. M., & Adnyana, M. B. (2024). Risk management analysis in water-based tourism destinations: A descriptive qualitative perspective. International Journal of Hospitality & Tourism Systems, 17(2), 114-126.

Goetsch, D. L. (2018). Occupational safety and health for technologists, engineers, and managers: Global safety standards framework. Safety Science Research Policy, 45(3), 201-215.

Hidayat, A. M., & Rostyaningsih, D. (2024). Implementing ISO 31000:2018 risk management framework in coastal tourism destinations managed by local governments. Journal of Safety and Sustainability Research, 12(1), 89-102.

Hubbard, D. W. (2009). The failure of risk management: Why it's broken and how to fix it in public sectors. Journal of Risk and Uncertainty Analysis, 33(4), 412-428.

Rifai, M., & Agustin, H. (2023). Drowning prevention and safety physical infrastructure design in recreational waterparks: An empirical study. International Journal of Injury Control and Safety Promotion, 30(3), 345-358.

Ginting, A. H., & Marpaung, M. S. (2025). Tata Kelola Keamanan Publik di Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Danau Toba. Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance, 17(1), 45-58.

Rohmadin, S. (2024). Manajemen Risiko Pemerintahan: Strategi Implementasi ISO 31000 dalam Pengendalian Dampak Bencana di Daerah. Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa, 9(2), 112-127.

Udaya, M., & Harimas, A. (2023). Evaluasi Kebijakan Pelayanan Publik dan Standardisasi Fasilitas Umum pada Destinasi Wisata Unggulan Daerah. Jurnal Studi Pamong Praja, 15(2), 77-92.

Wasistiono, S., & Rohmadin, S. (2023). Metodologi Tata Kelola Pemerintahan Terapan Sektor Publik dan Perlindungan Masyarakat. Sumedang: IPDN Press.

Wahyudi, A., & Rohmadin, S. (2024). Urusan Pemerintahan Konkuren dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana serta Keselamatan Wisata. Jurnal Administrasi Publik Kedinasan, 5(2), 18-34.