

PELUANG DAN TANTANGAN *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM KEBIJAKAN PARIWISATA DAERAH

OPPORTUNITIES AND CHALLENGES OF COLLABORATIVE GOVERNANCE IN LOCAL GOVERNMENT TOURISM PUBLIC POLICY

Andy Arya Maulana Wijaya¹, L.M. Azhar Sa'ban², Nastia³

¹ Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Buton: Kota Baubau, Sulawesi Tenggara
email: andyaryamw@gmail.com

² Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Buton: Kota Baubau, Sulawesi Tenggara
email: izharazi@gmail.com

³ Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Buton: Kota Baubau, Sulawesi Tenggara
email: nastiatia567@gmail.com

Abstrak

Kebijakan pariwisata daerah pasca pandemi covid 19 perlu dilakukan penyesuaian sesuai kondisi daerah, guna mengembalikan sumber pendapatan yang dapat diperoleh pada sektor ini. Salah satu konsep yang dapat diterapkan adalah *Collaborative Governance* (CG), konsep yang mengedepankan kolaborasi multi stakeholder ini dapat ditinjau sebagai model tata kelola bidang pariwisata maupun dalam membuat keputusan publik di daerah, namun CG seringkali hanya berorientasi pada penjelasan menyangkut peran stakeholder pada sebuah kebijakan, dan belum memberikan konsep yang jelas dalam merumuskan kapasitas masing-masing stakeholder yang terlibat dalam tata kelola bidang pariwisata. Kabupaten Buton Tengah adalah salah satu wilayah di yang mengedepankan kolaborasi dalam tata kelola pariwisatanya mulai dari promosi hingga kegiatan atau event pariwisata daerah lainnya. Tujuan penelitian ini adalah mengidentifikasi kondisi eksisting dari stakeholder yang terlibat dalam pengelolaan pariwisata di Kabupaten Buton Tengah, dan melakukan elaborasi terhadap peluang konsep *collaborative governance* yang dapat diterapkan sebagai desain kebijakan pariwisata daerah. Penelitian dilakukan melalui kaidah penelitian kualitatif, dengan mengumpulkan data melalui wawancara kepada pemerintah daerah dan stakeholder relevan, selain itu analisis kajian juga dibantu dengan artikel relevan, dokumen, wawancara informan kunci serta penelusuran online yang sesuai dengan kajian penelitian ini. Hasil kajian penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten Buton Tengah dapat menerapkan model *collaborative governance* melalui pendekatan peran stakeholder menggunakan model *pentahelix* (pemerintah, akademisi, bisnis, komunitas dan media). Betapapun demikian konsep ini memiliki beberapa tantangan yang berasal dari political-will pimpinan daerah, kepercayaan kolektif masyarakat, serta standarisasi akuntabilitas bagi stakeholder yang terlibat dalam kebijakan pariwisata daerah.

Keywords: Collaborative Governance; Kebijakan; Pariwisata

Abstract

Post-Covid 19 pandemic regional tourism policies need to be modified according to regional conditions, in order to restore sources of income that can be obtained in this sector. One concept that can be applied is Collaborative Governance (CG), this concept which prioritizes multi-stakeholder collaboration can be viewed as a model for local governance in the tourism sector and in public decisions making, however CG is often only oriented towards explaining the role of stakeholders in a policy, and has not provided a clear concept in formulating the capacity of each stakeholder involved in tourism governance. Central Buton Regency is one of the regions that prioritizes collaboration in its tourism management, from promotions to other regional tourism activities or events. The aim of this research is to identify the existing conditions of stakeholders involved in tourism management in Central Buton Regency, and to elaborate on opportunities for the collaborative governance concept that can be applied as a regional tourism policy design. The research was

carried out using qualitative research principles, by collecting data through interviews with local governments and relevant stakeholders. Apart from that, study analysis was also assisted with relevant articles, documents, key informant interviews and online searches that were in accordance with this research study. The results of this research study indicate that the Central Buton government can implement a collaborative governance model through a stakeholder role approach using the pentahelix model (government, academics, business, community and media). However, this concept has several challenges to implement such as the political will of leaders, the collective trust of the community, as well as accountability standards for stakeholders involved in regional tourism policy.

Keywords: *Collaborative Governance; Policy; Tourism*

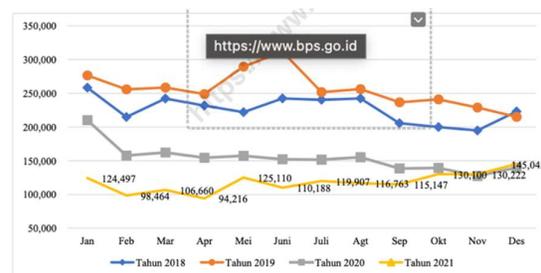
PENDAHULUAN

Pariwisata menjadi salah satu sektor yang sangat terdampak akibat adanya pandemi COVID-19. Menurut data Badan Pusat Statistik (Badan Pusat Statistik, 2021), terjadi penurunan jumlah wisatawan cukup signifikan, baik wisatawan lokal maupun wisatawan mancanegara. Data pada tahun 2020, menunjukkan terjadi penurunan sebesar 75,03 persen atau sebesar 4,02 juta wisatawan mancanegara dibanding pada tahun 2019.

Sektor pariwisata bagi Indonesia cukup penting. Karena melalui sektor ini menjadi faktor penting dalam upaya meningkatkan ekonomi regional dan nasional. Hal ini karena pariwisata berkontribusi pada akumulasi nilai tukar, penciptaan lapangan kerja, dan perbaikan infrastruktur (Matzana et al., 2022).

Sedangkan bagi bagi ekonomi, sektor pariwisata dalam publikasi Bank Indonesia Institute menyebutkan bahwa perolehan devisa sektor pariwisata mengalami kenaikan rata-rata 12,3 persen per tahun serta menunjukkan kinerjanya yang prospektif (Handri Adiwilaga

et al., 2022). Akan tetapi, sejak adanya pandemi Covid-19 terjadi penurunan devisa. Penurunan tersebut juga berdampak pada penerimaan daerah, khususnya pada daerah yang mengandalkan sektor pariwisata bagi sumber Pendapatan Daerahnya.



Gambar 1. Jumlah Kunjungan Wisatawan 2018-2021
Sumber: BPS, 2021

Tata kelola kolaboratif dalam pemerintahan diperlukan untuk memperkuat implementasi pembangunan yang berpusat kepada rakyat atau *people centered development*. Paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses dimana masyarakat dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, memediasikan berbagai perbedaan yang ada, dan menjalankan hak dan kewajibannya (Yasintha, 2020).

Pola ini dikenal dengan paradigma *Collaborative Governance* (CG), yang

mengacu pada mode kebijakan dan pemberian layanan yang bergeser dari pemerintah/swasta sebagai pusat pengaturan menjadi secara bersama-sama terlibat dan bertanggungjawab dalam formulasi kebijakan dan pemberi layanan (Voets et al., 2021). *Collaborative Governance* dimaknai sebagai intitusi publik atau pihak-pihak berkepentingan pada suatu kebijakan atau program terlibat secara konsensus dalam perumusan dan melaksanakan kebijakan tersebut. Maka hasil dari suatu kebijakan dan program menjadi tanggung jawab bersama, tidak lagi pemerintah yang harus bertanggung jawab (Nugroho, 2014). Kebijakan maupun program yang dimaksud disini adalah bisa apa saja, sepanjang berkaitan dengan ranah publik. Termasuk dalam fokus kajian ini adalah pada kebijakan pariwisata daerah.

Sebagai akibat terjadinya pandemi covid 19 sejak awal tahun 2020 lalu, mengakibatkan terganggunya rantai pasok global, dalam negeri, pasar keuangan, permintaan konsumen serta dampak negatif di sektor pariwisata. Dampak dari pandemi Covid-19 sangat berpengaruh diseluruh rantai nilai pariwisata, perusahaan kecil dan menengah disektor pariwisata juga ekonomi kreatif (Sugihamretha, 2020).

Untuk itu, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif memberikan penguatan pengembangan pariwisata dalam Rencana Strategis 2020-2024 melalui pendekatan

pembangunan pariwisata berbasis masyarakat. Wisata daerah dapat tumbuh dan berkembang dengan cepat atas hasil partisipasi penuh dari masyarakat. Namun, koreksi yang perlu diperhatikan pada sisi ini adalah model partisipasi seperti apa yang diperlukan, atau dinamika masyarakat yang cocok guna pembangunan sektor pariwisata (Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2020)

Namun, dari kebijakan tersebut masih tercermin bahwa kebijakan pariwisata sebagai kegiatan pembangunan, padahal pariwisata dapat juga berkaitan dengan pelayanan publik. Dalam UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan memberikan jalan kolaborasi berbagai pihak dalam kebijakan pariwisata. Konsep kolaborasi dilakukan dengan tujuan menciptakan iklim diantara pemangku kepentingan di bidang pariwisata didukung dan difasilitasi dengan baik (Undang Undang Republik Indonesia, 2009)

Kabupaten Buton Tengah adalah salah satu wilayah di Provinsi Sulawesi Tenggara dengan sejumlah potensi wisata yang menarik dan potensial untuk dikembangkan. Potensi wisata yang dimiliki oleh Buton Tengah meliputi wisata alam, maupun budaya dan saat ini sedang dikembangkan. Adapun beberapa potensi wisata yang dimiliki antara lain mencakup wisata alam misalnya Pantai Mutiara, Pantai Katembe, Pantai Gubahi, Pantai Wantopi, Pantai Labobo dan lain-lain. Selain wisata pantai, Buton Tengah juga

memiliki wisata alam lainnya seperti gua dan teluk, diantaranya gua Loba-loba, Oe Mamba, Topa Sohi (jenis gua yang berada dalam air) dan beberapa lainnya yang belum diketahui umum. Sedangkan wisata budaya, Buton Tengah juga memiliki sejumlah atraksi wisata budaya kande-kandea dan kamomose, untuk peninggalan kebudayaan memiliki beberapa benteng pertahanan peninggalan kerajaan Buton, seperti Benteng Liuwawono, Benteng Pingilai, Benteng Lasaidewa, dan masih banyak lagi yang belum terjamah oleh pemerintah (Zulkivar et al., 2020).

Sejak menjadi daerah otonom, Pemerintah Kabupaten Buton tengah gencar melakukan revitalisasi kebijakan pariwisatanya dengan memfokuskan pada potensi wisata gua dan wisata pantai. Selain terus meningkatkan alokasi anggaran pada sektor pariwisata, hal ini juga didukung melalui peningkatan infrastruktur jalan wisata serta anggaran pengembangan sektor kuliner sebagai bentuk dukungan pada pengembangan pariwisata daerah. Namun pariwisata bukan saja perihal penyiapan destinasi (tempat), namun juga promosi dan pelayanan (Nugroho, 2018).

Kebijakan pariwisata Buton Tengah juga memberikan kesempatan kolaborasi pada sejumlah pihak dalam menjaga kelestarian alam dan objek pariwisatanya. Selain itu, dukungan pula diberikan kepada kelompok UMKM untuk dapat memberikan kenyamanan pada wisatawan yang datang ke objek wisata di

Buton Tengah. Kolaborasi memang menjadi salah satu point penting dalam pengembangan wisata daerah, dengan begitu banyak hal yang bisa saling melengkapi untuk memajukan pariwisata daerah.

Efek pandemi pada sektor pariwisata Kabupaten Buton Tengah, menurut hasil rilis data dari BPS tahun 2023 menunjukkan penurunan pada tahun 2020 dan meningkat kembali hingga 240,88 persen pada tahun 2021 atau sebanyak 89.775 wisatawan, sedangkan tahun 2022 meningkat sebesar 69,89 persen (BPS, 2023). Meski nampaknya terjadi perubahan yang cukup positif pasca pandemi Covid-19, sebagai daerah wisata di Kepulauan Buton capaian tersebut terhitung belum optimal.

Olehnya itu, tujuan penelitian ini memandang bahwa kebijakan pariwisata di daerah tidak lagi menjadi domain pemerintah daerah seratus persen, dibutuhkan sebuah kerjasama dengan berbagai actor atau stakeholder. Sebagaimana perkembangan konsep *collaborative governance* yang memungkinkan keterlibatan beragam pihak di daerah, dimana keterlibatannya berdasarkan konsensus bersama dan partisipatif, khususnya terhadap kebijakan pengembangan pariwisata daerah. Adanya keterlibatan berbagai pihak jika dilakukan mapping dan identifikasi, pembangunan kawasan perdesaan memiliki potensi untuk memajukan desa dengan

mengkolaborasi sumber daya yang dimiliki berbagai pihak (Febrian, 2016).

Oleh karena itu, fokus dalam penelitian ini adalah untuk mengisi kajian bidang pariwisata daerah dengan sejumlah karakteristik budaya dan masyarakat yang beragam, sekaligus untuk memberikan dampak langsung pada konsep ini dalam tata kelola pemerintahan daerah, maka penelitian ini mengambil studi kasus pada Pemerintah Buton Tengah Provinsi Sulawesi Tenggara.

KAJIAN LITERATUR

Konsep dan Aplikasi *Collaborative Governance*

Kajian ini merupakan pengembangan dari penelitian dan praktek dalam administrasi publik. Sejumlah ahli menanggapi bahwa *Collaborative Governance* sebagai model dalam tata kelola pemerintahan, namun disisi yang lain *Collaborative Governance* dianggap sebagai bentuk pengaturan dalam membuat keputusan publik (Emerson & Nabatchi, 2015), untuk keperluan penelitian ini memandang *collaborative governance* sebagai model yang dilakukan dalam tata kelola pemerintahan, khususnya terkait kepariwisataan.

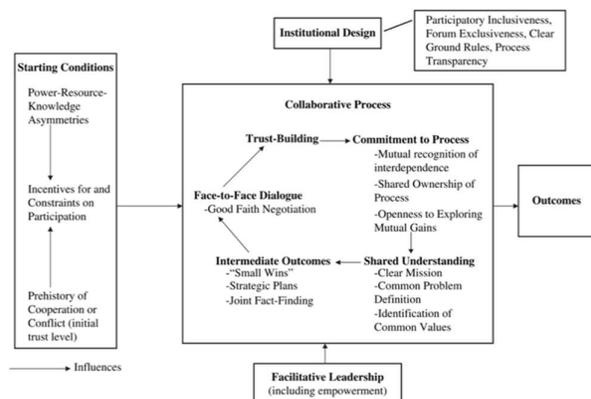
Pendekatan model terhadap *Collaborative Governance*, mengembangkan pola dan instrumen kebijakan proaktif dalam model kontingensi *collaborative governance* yang mengedepankan studi empiris dalam kerangka analitisnya (Ansell & Gash, 2008),

tahapan implementasinya yang melibatkan adanya kolaborasi lintas sektor, (Bryson et al., 2015a), serta model yang memberikan titik awal yang baik untuk membuat daftar komponen utama, wawasan, dan tantangan *collaborative governance* dalam proses tata kelola pemerintahan (Voets et al., 2021).

Ketiga kerangka teoretis dan analitis pusat berfokus pada pentingnya individu bekerja sama untuk membangun norma-norma umum berdasarkan derajat relatif kepercayaan dan mutualitas. Kerangka kerja ini juga mengambil perspektif sistem tentang CG, mengidentifikasi struktur, fungsi, dan proses yang umum untuk pengembangan CG (Nwogwugwu & Iyanda, 2015).

Pada model kolaborasi (Ansell & Gash, 2008) menjelaskan konsep CG sebagai sebuah siklus terbatas, yang masing-masing ditinjau dari empat variabel yakni kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan dan proses kolaboratif. Dalam temuan ini, variabel proses kolaboratif dianggap sebagai inti dari siklus, lalu variabel kondisi awal, desain kelembagaan dan kepemimpinan sebagai lingkungan yang memberi pengaruh kepada proses kolaborasi yang dilakukan. Variabel kepemimpinan dipercaya memiliki pengaruh yang lebih kuat dalam proses kolaboratif yakni peran mediasi dan fasilitasi, sedangkan langkah awal mengatur tentang saling percaya, konflik dan modal sosial, serta desain kelembagaan

memberikan pijakan pada aturan dasar atau konsensus bersama dalam proses kolaborasi.



Gambar 2. Model Collaborative Governance
Sumber: Ansell and Gash (2008)

Namun, tantangan dari model ini adalah

- 1) Bagi sebuah kebijakan yang membutuhkan waktu yang cepat, proses kolaborasi pada model ini dianggap tidak cocok.
- 2) Memiliki kepentingan yang sama, model ini meyakini bahwa saling percaya para pemangku kepentingan dalam proses CG akan mudah terganggu dan menjadi konflik yang merusak padahal untuk bisa memulai kolaborasi mengharuskan adanya saling percaya antar pihak terlebih dahulu (Ansell & Gash, 2008).

Mencermati hal ini, kajian ini menganggap bahwa konsep CG akan sulit dilakukan jika para pemangku kepentingan tidak berada pada kapasitas yang setara.

Disisi lain, collaborative governance dilihat sebagai bingkai integratif (Emerson et al., 2012). Dimana, konsep CG diperluas definisinya guna menangkap lebih banyak aktor, struktur dan proses yang terlibat. CG mengacu pada “proses dan struktur

pengambilan keputusan dan manajemen kebijakan publik yang melibatkan orang-orang melintasi batas-batas lembaga publik, tingkat pemerintahan, dan/atau ruang publik, swasta, dan sipil tujuan umum yang tidak dapat dicapai dengan cara lain (Voets et al., 2021). Emerson dan Nabatchi menggunakan definisinya sendiri untuk menggabungkan berbagai perspektif teoretis, normatif, dan empiris dan untuk mengembangkan konsep rezim tata kelola kolaboratif (CGRs) sebagai inti dari kerangka kerja mereka. Sementara itu kolaboratif juga perlu memperhatikan aspek lingkungan, dengan menggunakan istilah seperti "rezim" dan "sistem", yang menekankan bahwa perlu ada tingkat stabilitas dan formalisasi yang memadai di mana komitmen bersama yang nyata untuk tujuan dan proses sangat penting (Gray & Purdy, 2018).

Proses yang dideskripsikan oleh Emerson dan Nabatchi, dapat digambarkan sebagai serangkaian proses yang bertaut. Hal ini dimulai melalui “proses musyawarah” untuk menghasilkan keputusan dan tindakan, lalu jika ini berhasil tahap selanjutnya adalah “motivasi bersama” yang didalamnya termaktub kepercayaan, pengertian dan legitimasi. Hasil selanjutnya adalah “kapasitas untuk aksi bersama”, hal ini mengacu pada gagasan dasar CG bahwa kolaborasi dapat dicapai meski masing-masing aktor secara terpisah. Namun, konsep ini mengakui bahwa kolaborasi memerlukan adanya pengaturan institusional

yang disengaja yang didukung oleh sumberdaya, yang boleh jadi pada tataran pemerintah daerah belum memilikinya.

Namun, baik pendekatan Ansell dan Gash maupun pendekatan Emerson dan Nabatchi terhadap CG cenderung menekankan pada proses dan dinamika kolaboratif yang cenderung sangat ideal (Voets et al., 2021). Padahal, perlu juga diperhitungkan dinamika lingkungan, kepemimpinan, kapasitas aktor dan peraturan yang relevan dengan proses tersebut. Apalagi proses ini dilekatkan pada kolaborasi yang terjadi pada struktur pemerintahan terkecil di daerah.

Namun perlu diantrispasi bahwa, Collaborative Governance adalah proses dinamis, sehingga memerlukan definisi yang pasti tentang kondisi awal, faktor pendorong dan mekanisme kerjasama dalam skema kolaborasi yang dimaksud (Bryson et al., 2015b). Untuk membuat kolaborasi bekerja, maka diperlukan adanya kepemimpinan, tata kelola, dan kapasitas dan kompetensi untuk melakukannya, akan tetapi konsep ini rentan terhadap konflik dan ketegangan yang dapat berasal dari kekuasaan, ketidakseimbangan, logika yang berbeda, dan sejenisnya (Voets et al., 2021).

Kebijakan Pariwisata Daerah dalam Konsep Collaborative Governance

Perlu dipahami bahwa kolaborasi bukanlah menjadi pilihan baru dalam pembangunan pariwisata, hal ini dilakukan

melalui Peraturan Menteri Kemenparekraf No. 12 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kemenparekraf tahun 2020-2024, aturan ini memungkinkan adanya pembentukan kebijakan untuk adanya kolaborasi pengembangan pariwisata melalui mekanisme yang disebut kolaborasi *pentahelix* (Peraturan Menteri Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Nomor 12 Tahun 2020, 2020). Kolaborasi yang dimaksud memberikan keleluasaan masing-masing pihak untuk turut serta secara setara dan berbasis kompetensi dalam dalam kebijakan pariwisata. Kolaborasi dimaknai sebagai kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, dan tanggung jawab dimana pihak-pihak yang berkolaborasi memiliki tujuan yang sama, kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, kasih sayang serta berbasis masyarakat (Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2020).

Olehnya itu, proses tata kelola kolaboratif perlu ditegaskan oleh masing-masing pemangku kepentingan khususnya di pemerintahan daerah. Meski, pada sejumlah kajian menemukan beberapa kendala terjadi di antara proses tersebut, seperti kurangnya peran beberapa sektor teknis pemerintah daerah dan konflik internal antar pemangku kepentingan, namun tata kelola kolaboratif dalam kebijakan selalu menunjukkan keberhasilannya (Pambudi et al., 2020).

Sejalan dengan Rencana Strategis Kemenparekraf tersebut, bahwa salah satu

kunci penting dalam strategi pemasaran bidang pariwisata adalah dengan dikembangkannya kemitraan pemasaran di antara para pelaku pariwisata, baik antara Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah dengan swasta maupun antar pelaku industri pariwisata di sektor swasta. Kemitraan pemasaran dilaksanakan dalam bentuk *co-marketing* dan *co-branding* atau keterlibatan *public-private partnership* dalam memasarkan pariwisata, yang akan mampu memperluas jangkauan target pemasaran serta meningkatkan kualitas kinerja dan mengefektifkan sumber daya yang dimiliki pemerintah dari segi pembiayaan pelaksanaan kegiatannya. Peran para aktor tersebut akan saling sinergi dalam membuat kebijakan, menyediakan paket wisata, serta memberikan pelayanan kepariwisataan misalnya makanan, cinderamata dan sebagainya (Mirza et al., 2017).

Dalam hal, kebijakan kepariwisataan merupakan proses kebijakan yang bersifat *multisektor* dan *borderless* (tidak mengenal batasan administratif), oleh karenanya pengembangan pariwisata memerlukan koordinasi dan integrasi kebijakan secara intensif untuk mendukung pencapaian visi dan misi pembangunan kepariwisataan sebagai sektor andalan pembangunan nasional, baik dalam rangka mendorong percepatan peningkatan kunjungan wisatawan, untuk meningkatkan penerimaan devisa maupun kontribusi ekonomi bagi daerah guna

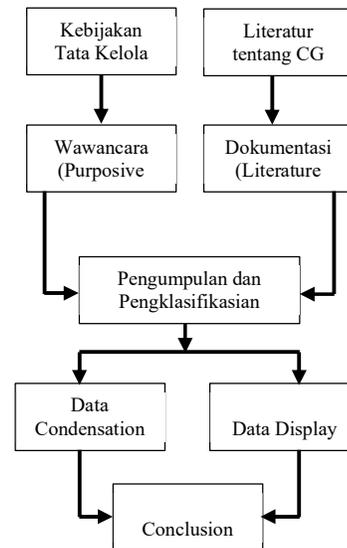
mendorong usaha-usaha pemberdayaan masyarakat. Meski demikian, juga perlu diperhatikan adalah adanya potensi ketidakjelasan konsensus dan peran masing-masing aktor dalam pelaksanaan tata kelola kolaborasi tersebut, serta pada syarat administratif dan aturan bersama yang diberlakukan. (Mafaza & Setyowati, 2020; Yasintha, 2020).

Karenanya, skema kolaborasi sejatinya adalah menempatkan pemerintah untuk membuka peluang kerjasama dengan beragam pihak. Dengan kata lain, Pemerintah tidak hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam penerapan sebuah kebijakan dan pelaksanaan program (Purwanti, 2016). Keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu program atau kebijakan, mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan. Sekaligus untuk memperhitungkan pola komunikasi yang dibangun, sehingga dapat meminimalisir adanya partisipasi dan aspirasi masyarakat yang tidak terakomodasi dengan baik (Tongkotow et al., 2021). N

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Kualitatif, dengan sumber data terbagi dua yakni data primer dan data

sekunder. Data primer dalam penelitian ini menyangkut kebijakan daerah bidang kepariwisataan, telaah RPJMD Kabupaten Buton Tengah, serta melalui serangkaian diskusi dan wawancara kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Tengah melalui Kepala Bagian Pembangunan dan Pemerintahan dan Kepala Dinas Pariwisata. Untuk menunjang data primer lainnya, dilakukan melalui wawancara dengan Komunitas masyarakat lingkup Kabupaten Buton Tengah diantaranya; Buton Tengah Creative, Pelaku UMKM Lokal, serta Wartawan Media Massa Online. Sedangkan Data Sekunder, diperoleh melalui proses analisis dan penelaahan data program kerja Dinas Pariwisata, Observasi Lapangan dan mengikuti beberapa kegiatan kepariwisataan serta Buton Tengah Expo, yang dilakukan untuk memperoleh gambaran dari hasil hubungan kerja antara kebijakan pemerintah dan pelaku pariwisata di Kabupaten Buton Tengah. Dari proses tersebut, data dikumpulkan dan dikelompokkan menurut kepentingan penelitian. Analisis penelitian dilakukan dengan menggunakan kaidah Analisis Kualitatif (Miles & Huberman, 2012), untuk memperoleh fakta yang lebih beragam terhadap data yang telah diperoleh. Selanjutnya, hasil penelitian disusun dan disajikan dalam bentuk deskripsi serta dibantu beberapa infografis yang relevan.

Adapun proses penelitian yang dilakukan dapat diamati pada alur pikir penelitian sebagai berikut:



Gambar 3. Alur Pikir Pelaksanaan Penelitian
Sumber: Modifikasi dari proses penelitian kualitatif (Miles and Huberman, 2021)

HASIL PENELITIAN

Profil Tata Kelola Pariwisata Kabupaten Buton Tengah

Kabupaten Buton Tengah dibentuk berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2014 tentang pembentukan Kabupaten Buton Tengah sebagai daerah otonomi baru yang disahkan pada 24 Juli 2014 yang kemudian ibu kota Kabupaten Buton Tengah bertempat di Labungkari (Undang Undang Republik Indonesia, 2014)

Meskipun masih dalam usia yang cukup muda, namun pembangunan bidang pariwisata di Kabupaten Buton Tengah menjadi prioritas pemerintah daerah. Beragam pembenahan bidang pariwisata terus dilakukan, mulai dari

kebijakan hingga sarana dan prasarana pendukung terus diperbaiki. Pada tahun 2019 lalu, sebagaimana arahan Kebijakan Rencana Strategis Dinas Pariwisata Buton Tengah serta Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kabupaten Buton Tengah 2015-2025 (Bappeda Kabupaten Buton Tengah, 2015), dan sebagai tindak lanjut dari RPJMD Buteng 2017-2022 (Bappeda Kabupaten Buton Tengah, 2017), fokus pada Pengembangan Destinasi Pariwisata Buteng. Seperti pembangunan sarana dan prasarana Daya Tarik Wisata (DTW), pemberdayaan sumberdaya pariwisata melalui UMKM dan Kolaborasi Strategis Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi dan Pihak Swasta.

Adapun beberapa kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Buton Tengah melalui Dinas Pariwisata, diantaranya adalah:

1. Pembenahan Daerah Tujuan Wisata (DTW) unggulan melalui harmonisasi status lahan, penyatuan mindset konsep pembangunan kepariwisataan. Hal ini dilakukan bersama dengan pihak-pihak terkait.
2. Pengembangan SDM Kepariwisata, untuk industri dan masyarakat, serta penguatan kapasitas Komunitas Pendukung Pariwisata, termasuk Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) di tiap desa.
3. Pengembangan strategi pemasaran pariwisata, melalui penguatan pola strategi BAS Destination (*Branding, Advertation*

dan Selling) yang dibangun melalui website maupun media sosial yang dimiliki oleh pemerintah Kabupaten Buton Tengah. Selain itu juga, memperkuat kerjasama dengan asosiasi kepariwisataan baik tingkat provinsi maupun nasional.

4. Pengembangan kelembagaan dan pengembangan ekonomi kreatif, hal ini dilakukan dengan penyusunan Road Map Ekonomi Kreatif Buton Tengah dan Pembinaan Komunitas dan Industri Kreatif.

Program prioritas kepariwisataan di Kabupaten Buton Tengah juga dilakukan dengan memperhatikan kunci keberhasilan kebijakan pariwisata dalam 3 (tiga) pilar sebagai faktor kunci, yaitu; Aksesibilitas, Amenitas dan Atraksi. Untuk mendukung itu juga, pemerintah daerah terus membenahi infrastruktur jalan dan infrastruktur fasilitas umum. Selain itu, alokasi anggaran bidang pariwisata juga terus meningkat yakni 6 Milyar untuk tahun 2018, meningkat menjadi 10,1 Milyar pada tahun 2019 (Bappeda Kabupaten Buton Tengah, 2017). Dengan potensi seperti sektor pariwisata sejatinya bisa memberikan nilai tambah pendapatan daerah dan masyarakatnya.

Namun perlu diakui bahwa pelibatan masyarakat dalam kerangka kebijakan pariwisata di Buton Tengah belum optimal dilakukan. Beberapa kajian yang relevan dengan kebijakan pariwisata di Kabupaten Buton Tengah bahwa orientasi kebijakan lebih

bersifat sebagai program pemerintah daerah saja. Sedangkan keterlibatan masyarakat ataupun komunitas masyarakat hanya sekedar sebagai sub-sektor pendukung. Seperti kajian (Hadawiah & Zelfia, 2020), tentang promosi pariwisata Kabupaten Buton Tengah yang memang telah melakukan promotion mix atau bauran promosi yang memungkinkan adanya kerjasama dengan beberapa pihak (Perguruan Tinggi, Media Massa dan Komunitas), namun kegiatan ini masih berpusat sebagai program yang dilakukan pemerintah daerah.

Selain itu pada kajian yang relevan juga dikemukakan oleh (Sugiarti, 2016), yang mengkaji strategi promosi pariwisata pemerintah Kabupaten Buton Tengah, dimana dalam kajian ini menganggap promosi telah menggunakan teknologi informasi seperti media sosial, bahkan melalui penerbitan buku berjudul “Ekspedisi Negeri Seribu Goa”. Hanya saja, strategi ini belum mampu menysasar pada khalayak yang lebih luas, disamping itu juga belum adanya keterlibatan sektor kreatif daerah seperti misalnya komunitas dan akademisi lokal. Disisi tata kelola kebijakan, juga dijelaskan pada kajian (Zulkivar et al., 2020) yang menyoroti pengelolaan wisata pantai wantopi dan katembe. Namun pemerintah daerah di dalam kajian ini dianggap belum memberikan ruang keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pengembangan dan tata kelola daerah tujuan wisata tersebut.

Kolaborasi dalam Pengelolaan Pariwisata Buton Tengah

Tata kelola kolaboratif dalam bidang pariwisata menjadi perhatian penelitian kebijakan. Diantaranya, bentuk kerjasama oleh pemerintah, swasta dan masyarakat (Mirza et al., 2017), serta peran yang dilakukan oleh masing-masing stakeholder (Mafaza & Setyowati, 2020; Yasintha, 2020). Dari beberapa kajian tersebut, diperoleh gambaran bahwa tata kelola pariwisata memerlukan adanya kolaborasi beragam stakeholder yang juga perlu sinergi dalam membagi peran masing-masing. Bahkan kolaborasi sejatinya dapat dilihat sebagai transformasi paradigma tata kelola pemerintahan yang dibutuhkan untuk perencanaan kebijakan pariwisata yang lebih inklusif (Zaenuri, 2014).

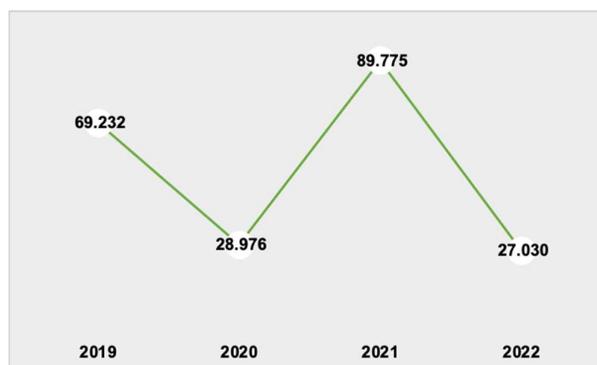
Oleh karena itu, dalam kebijakan pengembangan pariwisata daerah Kabupaten Buton Tengah saat ini telah direncanakan untuk membuka ruang kolaborasi dengan berbagai pihak. Kebijakan tersebut dibuat, sebagaimana tercantum dalam Renstra Kemenparekraf tahun 2020 – 2024. Terdapat beberapa strategi pengembangan kebijakan pariwisata didalamnya, salah satunya adalah strategi yang berfokus kepada penguatan komunitas maupun kelembagaan pariwisata dan ekonomi kreatif di daerah. Pemerintah Daerah Buton Tengah, dalam hal ini Dinas Pariwisata memandang bahwa peran komunitas masyarakat lokal sangat penting dalam pembangunan pariwisata

dan ekonomi kreatif di Buton Tengah. Dengan efektifnya partisipasi komunitas dan kelembagaan masyarakat pada bidang pariwisata dan ekonomi kreatif akan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi lokal termasuk bagi pengembangan bidang pariwisata secara signifikan, merata dan menyeluruh (Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2020).

Dinas Pariwisata Kabupaten Buton Tengah, telah berkomitmen untuk mendesain kebijakan dengan memberikan penekanan pada strategi pengembangan yang tidak hanya fokus pada pembentukan kelembagaan maupun komunitas baru, akan tetapi kolaborasi juga dapat dimaknai sebagai sarana mengupayakan kelembagaan dan komunitas masyarakat yang aktif dan menjalankan peran penting dalam menumbuhkembangkan industri pariwisata dan ekonomi kreatif. Salah satu fakta yang dapat dilihat dari hal ini adalah dengan adanya sinergi pemerintah daerah Kabupaten Buton Tengah dan keterlibatan komunitas masyarakat lokal, yaitu adalah keterlibatan Komunitas Buton Tengah Kreatif (BTC).

Komunitas BTC telah bekerjasama dengan Dinas Pariwisata Buton Tengah, dari kegiatan event lokal dan nasional yang dipercaya dari kegiatan tersebut turut mendorong peningkatan jumlah wisatawan di Buton Tengah, bahkan *multiplayer effectnya* pada omset UMKM Lokal meski efek pandemi Covid 19 saat itu masih begitu dominan.

Contoh diantaranya adalah, Pembuatan Film Bone Labunta sebagai sarana promosi destinasi wisata unggulan, Kemah Merah Putih dan Implementasi Penanaman Bambu Laut di Desa Kamama. Partisipasi komunitas juga menjadi prioritas kebijakan pariwisata Kabupaten Buton Tengah, melalui Dinas Pariwisata Buton Tengah mengajak seluruh komunitas untuk ikut terlibat dengan konsep dan idenya untuk mendukung promosi pariwisata dan ekonomi kreatif di Buton Tengah. Pemerintah daerah akan hadir memberi dukungan sekaligus sebagai fasilitator (Tribun Buton, 2020).



Gambar 4. Jumlah Wisatawan Kabupaten Buton Tengah
Sumber: BPS Buteng, 2023

Pada Gambar 4 memberikan dampak dari keterlibatan komunitas lokal dalam jumlah wisatawan pasca pandemi covid 19. Hal ini didukung juga oleh usaha-usaha dalam promosi pariwisata Buton Tengah adalah Forum Komunikasi Pemuda Bombona Wulu (Fokapo), King Club, Motor Custom Clasic Buteng (MCCB), Kawasaki Ninja Club (KNC). Sedangkan komunitas lokal yang lebih pada gerakan kepemudaan diantaranya adalah, Komunitas Musik Buteng (KMB), Komunitas

Pecinta Alam (KPA), Komunitas Pecinta dan Penikmat Kopi (Koppiko), Fotografer, dan Sanggar Seni Komba - komba.

Meski dengan adanya keterlibatan bergama pihak dalam proses-proses implementasi kebijakan pariwisata di Kabupaten Buton Tengah, namun konsep tata kelola kolaborasi masih memerlukan adanya kajian yang lebih mendalam, serta mampu memproyeksikan peran masing-masing stakeholder yang terlibat pada kebijakan tersebut. Namun dengan adanya keterbukaan pemerintah daerah yang direpresentasikan pada Dinas Pariwisata terhadap berbagai pihak dalam penyelenggaraan pariwisata lokal, serta beragamnya komunitas masyarakat lokal yang memiliki keinginan (*sense*) yang sama, serta bagi pakai kompetensi terhadap pengembangan bidang pariwisata Buton Tengah, maka konsep *collaborative governance* dapat dikaji dan dikelola menjadi bagian dari kebijakan pariwisata di Kabupaten Buton Tengah.

PEMBAHASAN

Berdasarkan pada deskripsi pada bahasan sebelumnya, konsep *collaborative governance* pada kajian ini berupaya mengkonstruksi kembali peran masing-masing aktor dalam desain kebijakan pariwisata di Kabupaten Buton Selatan. Relasi fungsi dari peran tersebut, mengacu pada pada Rencana Strategis Kemenparekraf 2020-2024 dalam skema kolaborasi *pentahelix*. Dalam skema

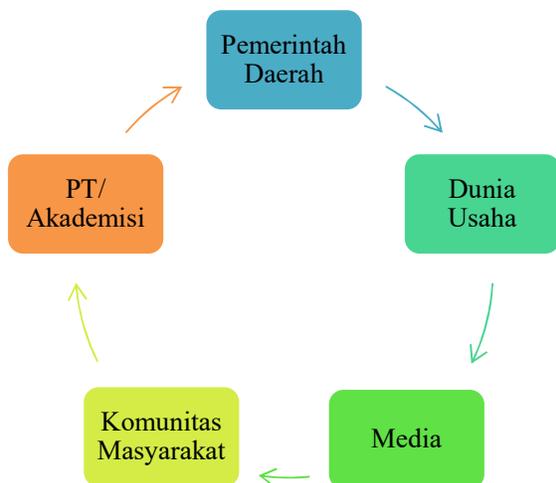
collaborative governance peran dan kontribusi masing-masing aktor yang terlibat, akan sangat menentukan keberhasilan dari tata kelola kolaborasi yang dijalankan (Pambudi et al., 2020). Bentuk kolaborasi ini dapat dipahami sebagai model pengembangan Wisata yang difokuskan pada pengembangan yang terintegrasi dan kolaboratif dari 5 unsur penting *pentahelix* yang terdiri dari masyarakat (komunitas/ lembaga kemasyarakatan), pemerintah, industri, akademisi dan media sebagai katalisator (Asri et al., 2021).

Pendekatan dalam tata kelola kolaborasi yang efektif akan ditentukan pada kompetensi masing-masing pihak yang terlibat, sehingga pengaturan peran dan kontribusi masing-masing lebih mudah dilakukan, selain itu konsensus bersama juga lebih mudah dibuat (Bryson et al., 2015a).

Dari hasil penelitian ini, untuk model yang paling mendekati ideal guna di implementasikan sebagai bentuk tata kelola kolaborasi mengambil rujukan pada bentuk kolaborasi *pentahelix* dan kontribusi masing-masing pihak dalam implementasi kebijakan pariwisata daerah Kabupaten Buton Tengah.

Adapun hasil identifikasi terhadap pihak-pihak yang memungkinkan untuk mengisi peran pada kolaborasi *pentahelix* tersebut, dapat diamati pada gambar 4. Sedangkan, analisis terhadap peran dari masing-masing pihak tersebut, yang telah disesuaikan dengan

peran yang masuk dalam kolaborasi pentahelix, dapat diamati pada tabel 2.



Gambar 5. Kolaborasi Pentahelix dalam Kerangka Kebijakan Pariwisata

Sumber: Analisis Penelitian, 2023

Mencermati ilustrasi pada gambar 5, memberikan gambaran beragam pihak yang dapat ikut terlibat dalam tata kelola kolaboratif di bidang pariwisata Kabupaten Buton Tengah. Hal ini berdasarkan hasil analisis tentang eksistensi aktor/ stakeholder dalam pengelolaan pariwisata di Kabupaten Buton Tengah. Dari posisi tersebut, ditarik kesesuaiannya dengan alur penggerak skema collaborative governance, sekaligus peranannya dalam struktur kebijakan publik yang dapat dijelaskan pada tabel 2. Dari kondisi tersebut, dapat dijelaskan bahwa kolaborasi *pentahelix* dalam kebijakan pariwisata daerah khususnya di Kabupaten Buton Tengah, sejatinya adalah kolaborasi yang didesain untuk mengedepankan kompetensi masing-masing pihak yang terlibat. Dengan mengadopsi tingkatan pembentukan kebijakan publik yakni

Makro, Messo dan Mikro memberikan kesan bahwa masing-masing pihak menjalankan peran dan tanggungjawabnya sesuai pada kapasitas organisasionalnya.

Hal ini dilakukan dengan mengingat kondisi dan dinamika sosial yang terjadi di Kabupaten Buton Tengah. Dari hasil wawancara dengan Dinas Pariwisata dan pihak relevan lainnya diperoleh bahwa, sebelumnya pelaku pariwisata di Kabupaten Buton Tengah memang sangat beragam, meski tanpa kerjasama pemerintah usaha tersebut dapat berkembang seiring dengan perkembangan dinamika pemerintah daerah Kabupaten Buton Tengah. Karenanya, konsep ketangguhan para pelaku pariwisata lokal terbangun secara mandiri, sehingga memasukkan sebagai aktor dalam tata kelola kolaborasi memerlukan metode dan pendekatan yang mampu meyakinkan mereka.

Dari deskripsi tersebut, konsep *collaborative governance* dalam kajian ini menyimpulkan bahwa kolaborasi akan memiliki tantangan yang datang dari kemapanan sosial dari masyarakat yang bisa saja menjadi peluang sekaligus tantangan dari pemerintah daerah dalam menerapkan konsep ini. Dalam konteks dinamika sosial yang terjadi di Kabupaten Buton Tengah, memerlukan peran sentral dari pemerintah daerah untuk mengorkestrasi kolaborasi dengan manajemen yang mengedepankan relasi yang jelas terhadap

peran masing-masing stakeholder yang dilibatkan.

Untuk menjelaskan kondisi tersebut pada level makro, kontribusi komponen kolaborasi adalah pada kewenangan pemerintah daerah atau instansi yang terlibat. Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Pariwisata memiliki kewenangan untuk formulasi, implementasi serta menyediakan anggaran bagi pelaksanaan sebuah kebijakan. Sedangkan, pada level meso terdapat akademisi dan dunia usaha yang memiliki peran sebagai pembuat kajian sekaligus menyusun inovasi bidang pariwisata. Serta pada level mikro, terdapat komunitas, penyelenggara pariwisata, wisatawan, UMKM dan media yang dapat berkontribusi sebagai perangkat pelaksana dan penyedia atraksi pariwisata tingkat bawah.

Namun demikian, dengan mencermati kondisi dinamika sosial yang terjadi pada pihak

kelompok masyarakat diluar instansi pemerintah daerah Kabupaten Buton Tengah, dengan tanpa melembagakan peran dan tanggungjawab tersebut dalam tata kelola kolaboratif, dapat menjadikan adanya kolaborasi yang justru tidak mampu bertahan ataupun potensi munculnya mis-persepsi antar pihak yang diperlukan untuk bisa saling berkolaborasi.

Olehnya itu, dengan adanya literature review dan pengelompokkan kajian relevan, konsep CG dapat dibangun sebagai konsep yang menggambarkan adanya keterlibatan berbagai pihak terhadap sebuah program maupun kebijakan. Oleh karena itu, kolaborasi yang dilakukan oleh karena kompetensi masing-masing, akan lebih memudahkan menemukan konsensus bersama dan konsep CG dapat berjalan dengan berhasil.

Tabel 1. Kolaborasi Pentahelix Kebijakan Pariwisata Kabupaten Buton Tengah

No.	Unsur	Peran	Lingkup Kerja	Unit Kerja
1.	Pemerintah	Regulator sekaligus berperan sebagai kontroler.	Penyusunan Kebijakan, Pembangunan Infrastruktur, Pelayanan Publik.	Dinas Pariwisata Buton Tengah Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Desa
2.	Akademisi	Penelitian dan Pengembangan	Menyusun konsep Tata Kelola dan Pengembangan Pariwisata Daerah yang terstandar.	UM Buton Unidayan USN Kolaka UMU Buton dsb
3.	Bisnis	Investor dan Pemberdaya	Berperan sebagai pemberdaya (<i>enabler</i>) melalui investasi, penyedia layanan.	Bank Lembaga Keuangan Industri Perusda BUMDES
4.	Komunitas	Akselerator, Ekonomi, Kreatif, Inovator Lokal	Bertindak sebagai pelaku, penggerak dan penghubung, akselerasi digital pariwisata.	Buton Tengah Creative (BTC)

5.	Media	Pemberi Informasi, Pendidikan dan Kontrol Publik	Media merupakan perangkat promosi, digital marketing, konten kreator dan Branding potensi pariwisata.	Buton Pos, Tribun Buton, Satulis, Telisik, Kasamea, dll.
----	-------	--	---	--

Sumber: Analisis Penelitian, 2023

Konsep *Collaborative Governance* bagi Kebijakan Pariwisata

Sejak dimulainya konsep CG khususnya pada proses formulasi kebijakan, dua pertanyaan penting yang selalu muncul adalah peran dan tanggungjawab yang ditimbulkan pada penerapan konsep ini (Wijaya, A. A. M., Sa'ban, L. A., & Mayunita, 2019). Jika kolaborasi hanya mengedepankan inisiasi yang berasal dari pemerintah untuk mengatur komunitas, maka perlu diperhatikan pula jika kolaborasi yang diinisiasi dan berkembang dari komunitas masyarakat (Purwanti, 2016).

Disisi lain, sejumlah konsep yang menjadi diskursus pada penelitian ini membangun perspektif bahwa tata kelola kolaboratif yang ada tidak menyebutkan secara spesifik dan tegas siapa pemangku kepentingannya (Ansell & Gash, 2008). Di sisi lain, konstruksi konsep yang melampaui batas-batas institusi publik pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil, juga disebutkan dalam perspektif kolaboratif (Emerson et al., 2012), sehingga kajian ini memberikan deskripsi fungsi pada masing-masing aktor atau stakeholder yang terlibat dalam pengelolaan bidang pariwisata di Kabupaten Buton Tengah. Dengan begitu, kajian ini untuk memberikan

perspektif yang lain tentang skema kolaborasi tanpa banyak mengungkapkan tipologi yang menjadi karakter dari konsep CG.

Namun, kesan bahwa CG di dalam hasil kajian ini juga meningkatkan suksesnya penerapan konsep kolaborasi multi-stakeholder tetap menyisakan kelemahan yang perlu dilihat sebagai limitasi kajian bidang ini, utamanya pada inovasi yang berkelanjutan (Musleh et al. 2023), hingga perlu mempertimbangkan karakteristik kelompok masyarakat yang terlibat (Mulyani et al., 2021), serta perlunya ada perhatian khusus terhadap peran kepemimpinan dan pengelolaa kelembagaan masyarakat (Bichler & Lösch, 2019). Jika hal ini dicermati pada dinamika sosial masyarakat Kabupaten Buton Tengah, maka faktor tersebut dianggap perlu menjadi bagian dari sejumlah faktor yang harus diperhatikan secara lebih serius.

Disisi lain, konsep CG khususnya dalam kebijakan pariwisata dianggap berada pada wilayah yang menyangkut pembangunan dan pelayanan publik (Nugroho, 2018), sehingga temuan kajian ini memberikan indikasi bahwa penerapan tata kelola kolaboratif pada konteks lokal selalu memperhatikan bahwa pemerintah daerah melihatnya hanya pada peran satu pihak

saja, atau bisa disimpulkan bahwa peran pemerintah daerah cukup sentral. Oleh karena itu, menjadi penting menelusuri beragam potensi yang dapat digunakan untuk menkontekstualisasikan teori tentang kebijakan pariwisata pada pendekatan yang lebih baru dan memperhatikan kondisi dinamika sosial masyarakat jika ingin mengembangkan konsep CG pada desain kebijakan, khususnya bagi bidang kebijakan pariwisata.

Meskipun pada sejumlah penelitian telah menunjukkan bahwa peran pemerintah sangat sentral dalam kolaborasi bidang pengembangan pariwisata (Pambudi et al., 2020), namun ditemukan banyak penelitian yang juga telah menunjukkan bahwa peran masyarakat lokal sangat penting dalam tata kelola pariwisata (Sentanu et al., 2023). Dari perspektif Bramwell dan Lane, menyatakan bahwa tata kelola pariwisata berkaitan dengan manajemen organisasi masyarakat sipil, sehingga melibatkan banyak aktor yang bertindak secara otonom dan independen (Bramwell & Lane, 2011). Maka diharapkan hal tersebut terjadi akan membuat konsep CG hanya menjadi konsep ideal yang sulit dijalankan, sehingga memang diperlukan adanya pemantik atau peran sentral dari pemerintah daerah untuk memberdayakan potensi tersebut.

Beberapa kajian juga menemukan, bahwa meski terlihat adanya kolaborasi dalam proses pembangunan pariwisata, namun belum terbentuk adanya kepercayaan yang terbangun

pada masing-masing aktor yang terlibat (Sinaga, 2021). Dengan memperhatikan situasi tersebut, kajian ini menganggap hal tersebut sebagai tantangan dan peluang dalam tata kelola kolaboratif. Disisi lain, fakta yang terjadi di kebijakan pariwisata Kabupaten Buton Tengah memiliki indikasi adanya peluang implementasi konsep tata kelola kolaboratif, dengan kontribusi dari aktor/ stakeholder yang cukup potensial untuk ikut terlibat. Terlebih lagi, temuan bahwa CG dalam konteks lokal dan regional cenderung memberikan hasil yang lebih kompleks dan komprehensif karena memungkinkan adanya lebih banyak pemangku kepentingan yang akan terlibat dalam skema aksi kolaboratif tersebut (Sentanu et al., 2023).

Mencermati hal itu, perlu adanya perhatian pada kajian khusus dalam upaya penyelenggaraan CG untuk sebuah desain kebijakan bidang pariwisata di Pemerintah Kabupaten Buton Tengah. Hanya saja penelitian ini menemukan bahwa, secara potensi tata kelola kolaborasi dapat dijalankan, hanya saja konsep ini belum dapat berjalan disebabkan belum terdapat kajian yang dapat menjelaskan pemetaan peran masing-masing stakeholder yang bisa terlibat berdasarkan kompetensinya, khususnya pada upaya pembangunan bidang pariwisata. Oleh karena itu, melalui kajian ini diharapkan dapat memberikan deskripsi terkait potensi penyelenggaraan CG tersebut.

Berdasarkan analisis dalam penelitian ini, dapat dikemukakan beberapa tantangan yang perlu diantisipasi dalam pengembangan model CG dalam kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Tengah. Namun, penelitian ini hanya membatasi temuannya berdasarkan pada fakta yang ditemukan pada program pengembangan kebijakan pariwisata di pemerintah daerah Kabupaten Buton Tengah. Adapun indikasi temuan penelitian menggambarkan bahwa tantangan yang perlu diperhatikan dalam implementasi CG di kebijakan pariwisata Kabupaten Buton Tengah, yaitu;

Pertama; Seringkali kolaborasi hanya dianggap sebagai prasyarat dalam proses pembentukan kebijakan dan akuntabilitas pemberian layanan, dan tidak sebagai konsep tata kelola yang dibutuhkan bagi pemerintah daerah dalam efisiensi sumberdaya pembangunan daerah. Karenanya, kolaborasi justru menjadi program yang melibatkan banyak pihak dan berimplikasi pada keperluan terhadap perhatian yang cukup besar, seperti waktu, anggaran dan kesepakatan lainnya. Sehingga konsep ini memerlukan tata kelola yang cerdas, kepemimpinan fasilitatif dan manajemen kerjasama yang jelas. *Kedua*; Evaluasi program kerja yang dikolaborasikan, dengan belum jelasnya indikator keberhasilan kolaborasi seringkali gagal diterjemahkan menjadi input terhadap pengendalian dan perbaikan mutu kebijakan. Indikasi ini

disebabkan oleh masing-masing pihak yang berkolaborasi memiliki persepsi yang berbeda-beda. Maka, diperlukan strategi kolaborasi yang adaptif terhadap dinamika sosial dan budaya masyarakat, serta mekanisme evaluasi kebijakan yang terukur dan jelas. *Ketiga*; Pertanggungjawaban atau akuntabilitas capaian hasil kolaborasi, bahwa setiap pihak yang terlibat harus jelas melakukan pertanggungjawaban perannya dan kepada pihak mana mereka mempertanggungjawabkannya.

Meskipun beragam konsep diatas dikembangkan dengan maksud untuk penerapannya pada konteks kebijakan pariwisata daerah yakni Kabupaten Buton Tengah, bukan berarti tidak menghadapi sejumlah tantangan yang juga diperhadapkan pada proses kebijakan publik lainnya (Voets et al., 2021). Disisi lain, penelitian ini juga mengakui bahwa peran kepemimpinan fasilitatif diperlukan dalam suksesnya CG, khususnya pada bidang pariwisata juga perlu diperhatikan tentang kelembagaan dan norma yang berlaku didalamnya. Sehingga penelitian ini memberikan titik berat kesesuaiannya temuannya dengan pola CG yang dikemukakan oleh (Ansell & Gash, 2008).

Perlu diakui pula bahwa dalam penelusuran penelitian ini, dan secara teoritik meskipun manfaat kolaboratif dapat mendorong adanya efisiensi sumberdaya dalam satu program, namun tidak jarang konsep ini

dianggap gagal dilaksanakan. Sehingga dengan sejumlah tantangan yang dideskripsikan sebagai hasil penelitian ini, dapat menjadi celah penelitian yang dapat menjadi peluang bagi pemerintah untuk melaksanakan CG dengan lebih optimal, khususnya dalam kebijakan pembangunan sektor pariwisata daerah.

KESIMPULAN

Collaborative Governance (CG) adalah konsep yang membuka peluang banyak pihak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan dan kebijakan publik. Khususnya bagi kebijakan pariwisata, konsep CG dianggap berhasil jika memperhatikan peran stakeholder yang terlibat pada kebijakan pariwisata daerah. Pada kebijakan pariwisata Kabupaten Buton Tengah, konsep CG memiliki peluang keberhasilannya karena didukung oleh instrumen aktor yang cukup berpeluang untuk menggunakan model *pentahelix* (pemerintah, akademisi, bisnis, komunitas dan media). Betapapun demikian, konsep CG dalam hal ini diperhadapkan sejumlah tantangan diantaranya *political-will* pemimpin daerah kepercayaan kolektif dan standarisasi akuntabilitas yang ditetapkan sebagai bagian dari penerapan konsep *collaborative governance* bagi kebijakan pariwisata di daerah.

REFERENSI

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration*

Research and Theory, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Asri, A., Wirdayanti, A., Anggono, B. D., Hartoyo, D. R., Indarti, E., Gautama, H., S, H. E., Harefa, K., Minisia, M., Rumayar, M., Indrajatiningrum, M., Susanti, T., & Ariani, V. (2021). *PEDOMAN DESA WISATA* (II). Kementerian Koordinasi Bidang Kemaritiman dan Investasi.

Badan Pusat Statistik. (2021). *Statistik Kunjungan Wisatawan Mancanegara 2021*.

<https://www.bps.go.id/id/publication/2022/04/28/d79faad2c263388e94e160ee/statistik-kunjungan-wisatawan-mancanegara-2021.html>

Bappeda Kabupaten Buton Tengah. (2015). Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kabupaten Buton Tengah 2015-2025. *Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Buton Tengah*.

Bappeda Kabupaten Buton Tengah. (2017). Peraturan Daerah Kabupaten Buton Tengah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Buton Tengah Tahun 2017-2022. *Pemerintah Daerah Buton Tengah*.

Bichler, B. F., & Lösch, M. (2019). Collaborative governance in tourism: Empirical insights into a community-oriented destination. *Sustainability (Switzerland)*, 11(23).
<https://doi.org/10.3390/su11236673>

BPS. (2023). *Statistik Daerah Buton Tengah*.

Bramwell, B., & Lane, B. (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 411–421.
<https://doi.org/10.1080/09669582.2011.580586>

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015a). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M.

- (2015b). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review*, 38, 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Febrian, R. A. (2016). COLLABORATIVE GOVERNANCE IN THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS (Review of the Draft and Regulation). *Wedana*, II, 200–208. <http://journal.uir.ac.id/index.php/wedana/article/view/1824> diakses pada tanggal 5 April 2019 pukul 02:55 WIB
- Gray, B., & Purdy, J. (2018). *Collaborating for our future: Multistakeholder partnerships for solving complex problems*. Oxford University Press.
- Hadawiah, & Zelfia. (2020). Pengembangan Budaya Lokal Sebagai Potensi Daerah. *Jurnal Common*, 4(1), 56–64.
- Handri Adiwilaga, Usman, U., Guna, R. P., Iskandar, P. F., Multiretno, D. F., Maharani, W., Marves, E. M. D. S., & Rosyidi, M. I. (2022). *Pariwisata Indonesia : Bertahan Di Masa Pandemi, Bersiap Bangkit Lebih Kuat*. Bank Indonesia Institute.
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. (2020). Rencana Strategis KEMENPAREKRAF/BAPAREKRAF 2020-2024. *Kememparekraf*, 1–136.
- Mafaza, A., & Setyowati, K. (2020). Collaborative Governance Dalam Pengembangan Desa Wisata. *Jurnal Kebijakan Publik*, 11(1), 7. <https://doi.org/10.31258/jkp.11.1.p.7-12>
- Matzana, V., Oikonomou, A., & Polemis, M. (2022). Tourism Activity as an Engine of Growth: Lessons Learned from the European Union. *Journal of Risk and Financial Management*, 15(4). <https://doi.org/10.3390/jrfm15040177>
- Miles, M. B., & Huberman, M. A. (2012). Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru. In *Universitas Indonesia UI Press*.
- Mirza, R., Universitas, D., & Mada, G. (2017). Analisis Penerapan Collaborative Governance dalam Pengelolaan Pariwisata Bencana Lava Tour. *Forum Ilmu Sosial*, 44(1), 43–54. <https://doi.org/10.15294/fis.v44i1.9858>
- Mulyani, S., Ahsani, R. D. P., & Wijaya, D. N. (2021). Collaborative Governance on Ecotourism: Towards Sustainable Tourism Development. *Jurnal Borneo Administrator*, 17(3), 319–334. <https://doi.org/10.24258/jba.v17i3.958>
- Musleh, M., Subianto, A., Tamrin, M. H., & Bustami, M. R. (2023). The Role of Institutional Design and Enabling Environmental: Collaborative Governance of a Pilgrimage Tourism, Indonesia. *Journal of Local Government Issues*, 6(1), 75–90. <https://doi.org/10.22219/logos.v6i1.22218>
- Nugroho, R. (2014). *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Pustaka Pelajar.
- Nugroho, R. (2018). *Kebijakan Pariwisata: Sebuah Pengantar Untuk Negara Berkembang*. Pustaka Pelajar.
- Nwogwugwu, N., & Iyanda, R. O. (2015). COLLABORATIVE GOVERNANCE REGIME AND THE RESPONSIVE GOVERNANCE IN OGUN STATE: A STUDY OF OGUN STATE COUNCIL OF ELDERS. <https://doi.org/10.12816/0010961>
- Pambudi, S. S. I., Suryono, A., & ... (2020). Collaborative Governance Towards Development of Eco-Based Tourism Village in Kalipucang Village, Pasuruan Regency. *Wacana Journal of Social ...*,

- 23(2), 129–141.
<https://www.wacana.ub.ac.id/index.php/wacana/article/view/750>
- Peraturan Menteri Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Nomor 12 Tahun 2020. (2020). Peraturan Menteri Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Nomor 12 Tahun 2020; tentang Rencana Strategis Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/ Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Tahun 2020-2023. *Kememparekraf*, 5(3), 248–253.
- Purwanti, N. . (2016). *Collaborative Governance (Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif, Isu-Isu Kontemporer)*. Center for Policy & Management Studies FISIPOL UGM.
- Sentanu, I. G. E. P. S., Haryono, B. S., Zamrudi, Z., & Praharjo, A. (2023). Challenges and successes in collaborative tourism governance: A systematic literature review. *European Journal of Tourism Research*, 33(2023), 1–29.
<https://doi.org/10.54055/ejtr.v33i.2669>
- Sinaga, I. C. (2021). Collaborative Governance in Tourism Development in Indonesia: Study of South Sumatera Province. *Journal of Public Administration and Governance*, 11(3), 16.
<https://doi.org/10.5296/jpag.v11i3.18747>
- Sugiarti, T. (2016). Strategi Komunikasi Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Dalam Pemetaan Potensi Wisata Kabupaten Buton Tengah. *Jurnal Ilmu Komunikasi UHO: Jurnal Penelitian Kajian* <http://ojs.uho.ac.id/index.php/KOMUNIKASI/article/view/1438>
- Sugihamretha, I. D. G. (2020). Respon Kebijakan: Mitigasi Dampak Wabah Covid-19 Pada Sektor Pariwisata. *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning*, 4(2), 191–206.
<https://doi.org/10.36574/jpp.v4i2.113>
- Tongkotow, N. F., Waworundeng, W., & Kimbal, A. (2021). Collaborative Governace Dalam Pengelolaan Wisata Pantai Lakban di Kecamatan Ratatotok. *Jurnal Governance*, 1(1), 1–11.
- Undang Undang Republik Indonesia. (2009). Undang Undang Republik Indoensia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan. *Pemerintah Republik Indonesia*.
- Undang Undang Republik Indonesia. (2014). Undang Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Tengah di Provinsi Sulawesi Tenggara. *Pemerintah Republik Indonesia*.
- Voets, J., Brandsen, T., Koliba, C., & Verschuere, B. (2021). Collaborative governance. *Handbook on Theories of Governance*, June, 454–467.
<https://doi.org/10.5840/iabspoc1993412>
- Wijaya, A. A. M., Sa'ban, L. A., & Mayunita, S. (2019). COLLABORATIVE GOVERNANCE TO EVOLVE SMART CITY IN LOCAL GOVERNMENTS. *Proceeding ICOGISS 2019*, 1, 275–286.
- Yasintha, P. N. (2020). Collaborative Governance Dalam Kebijakan Pembangunan Pariwisata Di Kabupaten Gianyar. *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, 4(1), 1.
<https://doi.org/10.38043/jids.v4i1.2219>
- Zaenuri, M. (2014). Mengelola Pariwisata-Bencana: Perlunya Perubahan Paradigma Pengeloaan Pariwisata Dari Adaptive Governance Menuju Collaborative Governance. *UNISIA*, XXXVI(81), 32.
- Zulkivar, A., Bonto, L., & Susilowati, C. (2020). *Pengembangan wisata pantai di Kabupaten Buton Tengah : (Studi pada Mutiara , Wantopi , dan Katembe)*. 10(3), 436–445.