

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

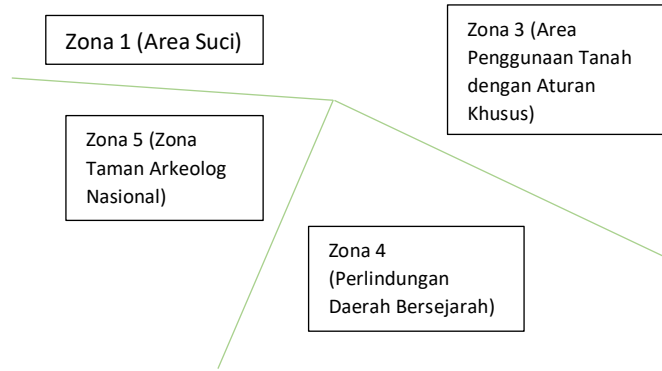
Sejarah merupakan rangkaian peristiwa maupun waktu pada masa lampau yang dialami oleh manusia melalui peristiwa kronologis. Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia (1945) mengatakan bahwa belajar sejarah merupakan sebuah kewajiban bagi setiap warga negara, karena sejarah merupakan rekonstruksi peristiwa masa lampau untuk memperjelas dalam menatap masa depan. Dengan begitu, harapannya dapat memahami arti kehidupan manusia di masa lampau. Sejarah banyak memberikan pengetahuan bagi generasi selanjutnya dengan maksud agar mampu memahami berbagai perjuangan pelaku sejarah untuk mempertahankan dan memperjuangkan bangsa maupun negara. Sejarah juga bermaksud memberikan pengalaman yang kemungkinan besar di masa mendatang para aktor sejarah tersebut sudah tiada, sehingga sejarah memberikan rekamam-rekaman maupun peninggalan-peninggalan sebagai bukti bahwa dahulu ada berbagai peristiwa yang memiliki makna/arti dan memberikan transformasi pada masa-masa sekarang.

Indonesia sebagai negara yang kaya baik dalam sumber daya alam maupun manusianya, tidak luput dari berbagai peristiwa sejarah yang ada. Sejarah Indonesia yang begitu kompleks meninggalkan beberapa peninggalan dan prasasti sebagai kenang-kenangan sekaligus sebagai media pembelajaran. Sejarah Indonesia yang cukup panjang sepantasnya diajarkan kepada calon penerus bangsa melalui pembelajaran baik formal maupun non formal. Pembelajaran secara formal bisa ditemui di lembaga formal seperti sekolah, les, maupun kursus/pelatihan khusus membahas sejarah. Pembelajaran secara non formal sendiri bisa melalui buku, berkunjung ke museum, kesenian dan prasasti maupun monumen-monumen sejarah.

Salah satu peninggalan sejarah paling disorot adalah Candi Borobudur. Menurut (Sugiyono, 2007) dalam buku Evaluasi Kebijakan Pemanfaatan Kawasan Borobudur Tinjauan Aspek Peraturan Perundang-Undangan, Candi Borobudur yang terletak di Kabupaten Magelang Jawa tengah ini pertama kali termasuk dalam *World Heritage Site* pada 16 November 1972 dan sudah terdaftar dalam *World Heritage Site* Nomor 592 tahun 1999. Kemudian Pemerintah Indonesia meratifikasi melalui Keppres No. 26 Tahun 1989. Situs bersejarah ini mengalami pemugaran besar-besaran antara pemerintah RI dan UNESCO pada tahun 1973-1983.

Upaya pelestarian dan perlindungan Kawasan Candi Borobudur terbagi menjadi 5 kawasan. Pembagian ini berdasarkan pada *Japan International Corporate Agency* (JICA) 1979 sebagai Master Plan Kawasan Borobudur. Menurut (Suhartono, 2010) pada buku Kajian Evaluasi Vegetasi di Zona 1 dan 2 Candi Borobudur menurut Masterplan *Japan International Corporate Agency* (JICA) Dibandingkan Dengan Pelaksanaanya menyebutkan dalam konsep Masterplan *Japan International Corporate Agency* (JICA) tahun 1979 membagi zona penghijauan dalam 5 zona yaitu *Sanct* *recreational Greenery* dan *Edge Greenery*. Atau menurut *Japan International Corporate Agency* (JICA) 1979 dalam (Sugiyono, 2007) dalam Buku Evaluasi Kebijakan Pemanfaatan Kawasan Borobudur Tinjauan Aspek Peraturan Perundang-Undangan zona tersebut diantaranya Zona 1 (Area Suci), Zona 2 (Zona Taman Wisata Arkeologi), Zona 3 (Area Penggunaan Tanah dengan Aturan Khusus), Zona 4 (Zona Perlindungan Daerah Bersejarah) dan Zona 5 (Zona Taman Arkeolog Nasional). Berikut disertakan gambar pembagian wilayah menurut Buku (Sugiyono, 2007) dengan judul Evaluasi Kebijakan Pemanfaatan Kawasan Borobudur Tinjauan Aspek Peraturan Perundang-undangan.





Selama berjalannya waktu hingga sekarang, situs candi Borobudur menjadi perhatian pemerintah pusat dengan berkolaborasi bersama Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan pemerintah daerah kabupaten Magelang. Balai Konservasi Borobudur menjadi aktor penting dalam zona I Candi Borobudur. Zona II ada PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko, serta zona III hingga zona V yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten Magelang. Pembagian kawasan ini secara ideal sudah cukup baik, dengan harapan tidak ada tumpang tindih tugas, pokok, maksimalnya fungsi komunikasi antar lembaga, dan serta mengurangi ego sektoral pada masing-masing pengelola. Namun kenyataan lapangan tidak sejalan dengan konsep ideal tersebut. Tumpang tindih masih terjadi pada beberapa zona diantaranya, pengalihfungsian Balai Studi Borobudur menjadi Hotel Manohara, pembangunan Museum Muri yang tidak ada kaitannya dengan bangunan candi Borobudur, pembangunan taman burung dan pembangunan panggung lapangan aksobya sebagai tempat pementasan, namun lokasinya masih masuk dalam zona I, tempat parkir yang cukup memakan tempat serta penampungan kios souvenir bagi pedagang yang cukup banyak, dan banyak lampu-lampu bertiang tinggi maupun papan reklame yang berjejer di tepi pagar zona II. Ini tidak sesuai dengan UU RI No.5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, pasal 23 ayat (2)(3) tentang pemintakan situs. Sehingga diperlukan satu upaya untuk bisa mengurangi beberapa faktor tersebut.

*Collaborative governance* secara umum menjelaskan bahwa terbentuknya sebuah sistem yang terintegritas melalui hubungan melintasi batas-batas organisasi formal dan informal yang dikelola dengan prinsip-prinsip organisasi dengan tujuan kesuksesan yang jelas (Edward DeSeve,2020). Dan selanjutnya menurut Agrawal dan Lemos dalam (Retno Sunu Astuti, Hardi Warsono, 2020) *Collaborative governance* bukan hanya terbatas pada pemangku kepentingan yang terdiri dari pemerintah dan non pemerintah, namun terbentuk atas adanya “*multi-partner governance*” yang terdiri atas sektor privat/swasta,masyarakat dan komunitas sipil yang terbentuk seperti kerja sama publik-privat sosial. *Collaborative governance* ini dilaksanakan karena dirasa keterbatasan tugas, pokok dan fungsi dari masing-masing perumus kebijakan, hingga untuk menutupi keterbatasan itu melalui kolaborasi-kolaborasi yang dibentuk untuk tujuan bersama. Pun berlaku pada sistem pengelolaan Candi Borobudur. Sistem pengelolaan Candi Borobudur yang melibatkan “*multi-partner governance*” antara pemerintah pusat dengan memberikan tanggung jawab kepada Balai Konservasi Borobudur selaku unit pelaksana tugas dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, BUMN melalui PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko, dan Pemerintah Daerah Magelang. Tiga aktor lintas sektor ini seharusnya menunjukkan adanya *Collaborative governance* dalam mengelola Candi Borobudur.

Perbedaan tugas pokok fungsi antar pengelola Candi Borobudur, sehingga dirasa perlu menghadirkan konsep *Collaborative governance* dalam menjalankan tupoksinya. Balai Konservasi Borobudur dengan fokusnya yakni pelestarian, pemeliharaan dan perlindungan situs warisan budaya Candi Borobudur berupaya untuk terus hadir menjaga bangunan Candi Borobudur dari berbagai kerusakan akibat suhu, udara maupun bencana alam. Lebih dari pada itu, Candi Borobudur juga menjadi satu dari sekian yang mampu memberikan masukan (*income*) kepada negara. Untuk itu, PT Taman Wisata Candi selaku Badan Usaha Milik Negara dipercayai

memegang kendali akan hal ini, dan tidak luput pula peran Pemerintah Kabupaten Magelang melalui Dinas Pariwisata Kepemudaan dan Olahraga (Disparpora) Kabupaten Magelang hadir untuk membantu mensejahterakan masyarakat sekitar Candi Borobudur.

Dengan adanya permasalahan tersebut, hal ini yang kemudian menjadi latar belakang diadakan penelitian ini. Penelitian ini dengan judul **“Collaborative governance dalam Pengelolaan Candi Borobudur Tahun 2022”**. Dengan harapan akan memberikan dampak yang baik sebagai bentuk evaluasi bagi aktor Balai Konservasi Borobudur dan PT Taman Wisata Candi yang dipercaya oleh pemerintah pusat dalam mengelola cagar budaya yang masuk dalam Warisan Budaya Dunia.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kolaborasi yang dikembangkan oleh pengelola Candi Borobudur dalam keterlibatannya mengelola cagar budaya Candi Borobudur?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

Dalam penelitian ini memiliki tujuan diantaranya:

1. Menguraikan kolaborasi pengelolaan Kawasan Candi Borobudur oleh pengelola Candi Borobudur
2. Menganalisis peranan aktor *Collaborative governance* dalam pengelolaan Candi Borobudur menggunakan model *Collaborative governance* Emerson, Nabatchi dan Balogh

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat teoritis**

Manfaat secara teoritis dengan diadakannya penelitian ini agar menambah kajian Ilmu Pemerintahan, terutama kajian keilmuan yang beririsan dengan implementasi Tata Kelola Pemerintahan Kolaboratif (*Collaborative governance*).

## 2. Manfaat Praktis

Manfaat secara praktis dalam penelitian ini adalah memberikan gambaran dan kajian kebijakan pemerintah tentang pengelolaan Candi Borobudur melalui peranan aktor pengelola Candi Borobudur, khususnya dalam memberikan penawaran strategi antar sesama pengelola dalam pengelolaan candi Borobudur.

### 1.5 Literature Review/Tinjauan Pustaka

**Tabel 1.1. Tinjauan Pustaka**

No.	Penulis	Judul	Isi
1.	(Putri Khasanah & Purwaningsih, 2021)	Analisis <i>Collaborative governance</i> dalam Implementasi Kebijakan PSBB Pada Penanganan Pandemi Covid-19 di DKI Jakarta Tahun 2020	Dalam penelitian ini berfokus pada permasalahan PSBB tingkat 1 yang berjalan di DKI Jakarta. Dalam proses berjalannya masih terdapat permasalahan yang ditimbulkan yakni resiko bagi kesejahteraan masyarakat. Pemerintahan masih memiliki keterbatasan dalam materiil, teknis, dan SDA. Selain faktor tersebut, komunikasi antar pemerintah pusat dan daerah juga perlu dibenahi. Sehingga memerlukan adanya <i>Collaborative governance</i> dalam pelaksanaan PSBB ini. Kolaborasi antar instansi, kolaborasi ormas dan masyarakat dan kolaborasi dalam penyaluran anggaran.

2.	(Filia & Alfirdaus, 2020)	Analisis Stakeholders dalam Program CSR-BUMN: Balkondes (Balai Ekonomi Desa) Kecamatan Borobudur, Kabupaten Magelang	Pembangunan masyarakat adalah tanggungjawab dari segala sektor. Selama ini pemerintah menjadi aktor utama, padahal ada pihak ketiga yang ikut andil dalam proses pembangunan. Pihak ketiga tersebut ialah perusahaan dengan tujuan mensejahterakan masyarakat. bentuk keterlibatan BUMN selaku perusahaan dapat dilihat dengan memunculkan gagasan pembangunan Balkondes (Balai Ekonomi Desa). Dalam penelitian ini berusaha untuk menganalisa pemetaan stratifikasi stakeholder dalam peran antar pemerintah, BUMN, Pemerintah Desa dan masyarakat dalam program CSR BUMN Balkondes.
3.	(Retno Sunu Astuti, Hardi Warsono, 2020)	<i>Collaborative governance</i> Dalam Perspektif Administrasi Publik.	Memberikan penjelasan terhadap konsep, model dan kriteria keberhasilan dan kegagalan dari <i>Collaborative governance</i> melalui perspektif administrasi publik. dimana dalam administrasi publik, kolaborasi merupakan kerja secara bersama atau bisa dikatakan bekerja bersama dengan berbagai pihak antar dua orang/lebih
4.	(Abdul Fatah Fanani1, 2014)	<i>Collaborative governance</i> Dalam Kemandirian Desa (Studi Implementasi Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang	UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan dampak yang baik, disebabkan oleh sebelum hadirnya UU tersebut kebanyakan desa hanya menjadi penonton dalam pelaksanaan pembangunan. Dan setelah adanya transformasi ini masyarakat diberikan kewenangan pengelolaan terhadap hak asal usul (rekognisi), penetapan kewenangan dan keputusan berskala lokal untuk keputusan

		Desa di Kabupaten Sidoarjo)	masyarakat desa. Di Kabupaten Sidoarjo sudah beberapa kegiatan mendukung <i>Collaborative governance</i> dalam mendorong terwujudnya kemandirian desa. Pembangunan tersebut diantaranya dengan dibentuknya Badan Koordinasi Antar Desa (BKAD), Program Kawasan Pedesaan (PROKADES), Desa Melangkah, dan Start Up desa. <i>Collaborative governance</i> ini adalah strategi yang baik meskipun masih memiliki kelebihan dan kekurangan dalam pelaksanaannya.
5.	(Parameshwari et al., 2020)	<i>Collaborative governance</i> Dalam Manajemen Tata Ruang di Café Sawah Pujon Kidul Kabupaten Malang.	Konsep <i>Collaborative governance</i> diperlukan dalam penataan ruang. Karena dalam pelaksanaannya harus melibatkan kerjasama antar pemerintah dan non pemerintah. Peranan dan keterlibatan ini diperlukan dalam menghadapi revolusi Industri 4.0. Terkhusus dalam manajemen penataan ruang di Café Sawah Pujonkidul. Berbagai elemen yang terlibat ini diantaranya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Malang dalam perumusan teknis dan pengalokasian anggaran. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Malang dengan peranan pengembangan dalam Industri Pariwisata, pengembangan destinasi dan pemasaran serta promosi. Selanjutnya kepala desa dalam memimpin desa. Serta terakhir adalah masyarakat, dalam berperan sebagai pencetus ide/gagasan. <i>Collaborative governance</i> ini memberikan dampak bagi pengembangan desa wisata. Perlu adanya komitmen dan konsistensi



			antar lembaga dan bersinergi bersama demi kemajuan pariwisata desa.
6.	(Fadlurrahman et al., 2022)	<i>Collaborative governance</i> Dalam Pengelolaan dan Pengembangan Pariwisata di Desa Ngargogondo Kecamatan Borobudur	Desa Ngargogondo sebagai salah satu desa dekat dengan Candi Borobudur sedang diinisiasikan menjadi sebuah desa wisata. Potensi wisata yang dimiliki desa ini diantaranya Desa Bahasa, tari topeng ireng, dan pudst kersjinsn krombong. Namun sangat disayangkan karena des aini memiliki struktur jaringan stakeholders yang belum terkoordinir antara DISPARPORA Kabupaten Magelang, Universitas Tidar, PT.Pegadaian, Balkondes, BUMDes dan mastarakat. Netwoked Structure yang ada belum memiliki kesatuan visi dan cita-cita menuju terwujudnya desa wisata.
7.	(Perdana et al., 2021)	<i>Collaborative governance</i> Dalam Penanggulangan Covid-19 Studi Kasus: Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Muhammadiyah Covid-19 Command Center	Provinsi DIY sebagai daerah yang ramah dari berbagai kegiatan baik penduduk lokal maupun pendatang memiliki potensi meluasnya paparan Covid-19 dengan lebih cepat. Untuk itu diperlukannya penanggulangan dari berbagai sektor untuk percepatan penanganan. Hal ini sejalan dengan yang dilakukan oleh BPPD DIY bersaa MCCC PWM DIY. Dan kolaborasi tersebut tertuang dalam pembentukan posko dukungan yang memiliki 3 fungsi utama yakni cipta kondisi, dekontaminasi dan pemulasaran jenazah Covid-19. <i>Collaborative governance</i> yang dilakukan oleh BPBD DIY bersama MCCC PWM DIY telah terlaksana dengan efektif. Walaupun terdapat kekurangan diantara keduanya namun tidak mengurangi esensi dari kolaborasi itu sendiri.

8.	(Larasati & Puspaningtyas, 2020)	Manajemen Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu Bnatargebang dengan konsep <i>Collaborative governance</i>	Hasil penelitian ini bermaksud untuk mengetahui kerjasama antar pemerintah provinsi DKI Jakarta dengan pemerintah Kota Bekasi dalam mengelola sampah di tempat pengelolaan sampah terpadu (TPST). Dengan menggunakan konsep <i>Collaborative governance</i> yang berpedoman pada perjanjian kerjasama (PKS) antar kedua belah pihak
9.	(Farhan, 2018)	Analisis Pemberdayaan Masyarakat Desa Wisata Candirejo Kecamatan Borobudur Kabupaten Magelang	Dari penelitian ini ditemukan hasil penelitian bahwa Desa Wisata Candirejo memiliki potensi alam berupa Watu Kendil, Tempuran, Tuk Banyu Asin, dan sunrise di Manoreh. Selain potensi alam, desa Candirejo juga memiliki potensi agrowisata, seni, dan budaya seperti kesenian kubrosiswo, Jathilan, Dayakan, Gatholoco Sapuran Peti Desa, dan potensi Home Industry Slondhok. Selanjutnya potensi ini dikembangkan melalui koperasi Desa Wisata Candirejho melalui paket wisata bagi wisatawan yang berkunjung.
10.	(Kurniawan, 2020)	Evaluasi Program Konservasi Cagar Budaya Melalui Mekanisme Pemberian Subsidi di Kawasan Kota Lama Sawahlunto	Penelitian ini mengemukakan hasil bahwa dengan memberikan evaluasi program pemugaran fasad yang dilakukan pada pemukiman eks buruh tambang Batubara di kawasan Kota Lama Sawahlunto. Hasil evaluasi tersebut ditemukan bahwa adanya ketidaksesuaian (mismatch) antara kondisi yang direncanakan dengan kebutuhan warga penerima subsidi yang disebabkan oleh perubahan fungsi bangunan. Selain itu ditemukan juga kelemahan dalam manajemen kegiatan dari perencanaan hingga pengawasan. Hasil mismatch ini memang lebih efisien namun tidak efektif selama masih ada resistensi.

11.	(Surya, I., Sanny N., Herdin A. S., 2021)	<i>Collaborative governance</i> dalam Pengelolaan Wisata Berkelanjutan di Kabupaten Kulon Progo (Studi Kasus: Wisata Kebuh Teh Nglingga)	Penelitian ini berfokus pada wisata kebun teh Nglingga Kulon Progo. Pembangunan wisata berkelanjutan merupakan salah satu penerapan sustainable development goals yang berguna untuk menciptakan pariwisata yang ramah dengan lingkungan hingga dapat dimanfaatkan oleh masyarakat setempat.
12.	(Mafaza & Setyowati, 2020)	<i>Collaborative governance</i> Dalam Pengembangan Desa Wisata	Temuan dari penelitian ini ialah <i>Collaborative governance</i> antar stakeholder dalam program Balkondes (Balai Ekonomi Desa) di Desa Borobudur Kabupaten Magelang sudah berjalan dengan baik. Ditandai dengan para stakeholder telah menjalankan tugas pokok secara maksimal melalui 8 indikator kolaborasi antara PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko selaku BUMN bekerjasama dengan BUMDes. Namun belum ditemukan keterlibatan PT Manajemen CBT Nusantara (PT.MCN)
13.	(Fajri et al., 2021)	<i>Collaborative governance</i> sebagai Solusi Dalam Tata Kelola Pemberdayaan Nelayan	Kolaborasi merupakan cara untuk menghimpun para pemangku kepentingan dalam kelembagaan yang secara efektif dapat menyelesaikan masalah. Stakeholder yang memiliki tujuan, langkah-langkah, dan kemampuan yang berbeda didalam melihat program pemberdayaan nelayan yang terlibat didalamnya. Dan model tata kelola pemberdayaan nelayan yang ideal adalah kegiatan pemberdayaan sosial yang mampu mengakomodasi kepentingan banyak pihak dalam relasi yang setara

Dalam studi-studi dan penelitian diatas lebih membahas *Collaborative governance* secara menyeluruh dan kurang memperhatikan strategi dari sesama aktor kolaborasi. Penelitian ini terlihat menarik dikarenakan akan mengisi kekosongan dipenelitian sebelumnya yang belum membahas pertama, strategi yang dapat dilakukan oleh sesama aktor dalam proses kolaborasi. Kedua, membahas keterlibatan antar aktor dalam *Collaborative governance* dengan menggunakan kerangka kinerja Emerson, Nabatchi, dan Balogh. Pada penelitian ini aktor tersebut ialah Balai Konservasi Borobudur, PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko, Kabupaten Magelang melalui Dinas Pariwisata, kepemudaan dan olahraga (Disparpora) serta masyarakat yang juga ikut andil terlibat. Penelitian ini akan lebih kompleks karena melibatkan empat aktor sekaligus.

## **1.6 Kerangka Teori**

### **1.6.1. *Collaborative governance***

Menurut Ansell dan Gash (2020) dalam *Collaborative governance* dalam Perspektif Administrasi Publik memberikan pengertian bahwa istilah *Collaborative governance* merupakan kaidah pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung para pemangku kebijakan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada musyawarah dalam proses pengambilan keputusan dengan tujuan membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik.

Menurut Boohar dan Innes (2020) dalam buku *Collaborative governance* dalam Perspektif Administrasi Publik mendefinisikan *Collaborative governance* sebagai suatu kegiatan yang mendasar terletak pada jaringan sosial. Jaringan sosial sendiri adalah hubungan simpul-simpul komunikasi para pemangku kepentingan.

Menurut Agranoff dan MC. Guire (2018) melihat kolaborasi dari dua variabel yakni aktivitas dan strategi yang selanjutnya dikembangkan kembali menjadi enam gaya kolaborasi yakni, *Jurisdiction based, Abstinence, Top Down, Donor Recipient, Reactive, Contented*.

Menurut Retno (2020) dalam bukunya berjudul *Collaborative governance* Dalam Perspektif Administrasi Publik memberikan definisi *Collaborative governance* merupakan langkah pengelolaan suatu hal dengan melibatkan semua pemangku kepentingan secara langsung maupun tidak langsung, terjadi secara musyawarah dan pengambilan keputusannya secara kolektif dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Menurut Purwani (2021) dalam Kolaborasi dan Sinergitas Antar Stakeholder dalam Pembangunan Berkelanjutan Sektor Pariwisata di Kebun Raya Cibinong menyatakan bahwa keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan merupakan faktor pendukung adanya kebijakan atau program yang mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik pihak pemerintah, swasta, masyarakat maupun komunitas masyarakat.

*Collaborative governance* dirasa menjadi salah satu cara dalam memecahkan konflik sosial yang akut antar para pemangku kepentingan yang modelnya beragam, menguraikan rencana pembangunan daerah untuk kebijakan melalui self organisasi antar pemangku kepentingan yang kreatif, saling menguntungkan dan deliberatif (Thomson & Perry, 2018)

Edward DeSeve mengatakan dalam buku *Collaborative governance* dalam perspektif publik karya Retno Sunu Astuti dan Hardi Warsono (2020) bahwa sebagai

sebuah sistem yang terintegrasi dengan hubungan yang dikelola melintasi batas-batas organisasi secara formal maupun non formal, *Collaborative governance* direkonsepsi dan memiliki definisi prinsip-prinsip organisasi kesuksesan organisasi yang jelas.

Burgess (2020) berpendapat bahwa sangat mungkin untuk melibatkan lebih dari satu pihak dalam pembuatan kebijakan dan beragam penyatuan kepentingan publik demi memberikan hasil secara bersama-sama dalam kebijakan publik. proses musyawarah ini merupakan upaya untuk menyatukan dua atau lebih perspektif sosial yang luas dan secara rinci perlu melibatkan publik dalam keputusan puncak/kuncinya.

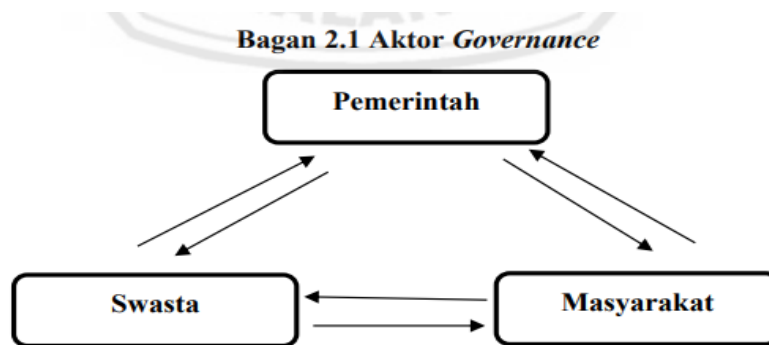
Kolaborasi merupakan sebuah konsep yang mampu mendeskripsikan proses pelaksanaan serta fasilitator yang melibatkan multi organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak bisa atau tidak mudah dipecahkan oleh sebuah organisasi secara sendirian (O'Leary dan Bingham (2020))

Robertson dan Choi (2020) mengartikan *Collaborative governance* sebagai metode bersama dan eligetarian dimana dalam setiap para partisipan memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan serta setiap pelaksana kepentingan memiliki kesempatan yang sama dalam merefleksikan aspirasi diproses tersebut.

Menurut Abidin (2018) dalam Model Manajemen Badan Usaha Miliki Desa Melalui Pendekatan *Collaborative governance* sebagai Modal Sosial Ekonomi Pembangunan Desa di Desa Pujon kidul Kecamatan Pujon Kabupaten Malang menyebutkan bahwa terdapat 3 aktor yang berpengaruh dalam proses *governance*. Tiga aktor tersebut ialah pvmweintah, swasta dan masyarakat. pemerintah bukan lagi sebagai aktor tunggal dalam menjalankan pemerintahannya. Swasta menjadi pelengkap dalam

menutupi kekosongan yang dimiliki oleh pemerintah. swasta dengan dukungan secara finansial harus mampu membantu pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Berikut aktor *Governance* menurut Abidin (2018).

Gambar 1. 2 Aktor Collaborative governance



Model merupakan wajah realitas secara sederhana yang selanjutnya disajikan dalam derajat dan struktur sebagai lanjutan teori di dunia nyata. Ada berbagai model dalam *Collaborative governance*, dan dari berbagai pendapat para ahli pula. Berikut beberapa model *Collaborative governance*,

Model *Collaborative governance* dari Ansell dan Gash (2020) terdiri atas beberapa tahapan. Diantaranya:

1. Starting Condition (Kondisi Awal) dalam tahapan ini masing-masing aktor memiliki latar belakang yang berbeda dan membentuk hubungan yang tidak setara atau tidak satu cakupan dalam hubungan yang dijalankan
2. Kepemimpinan Fasilitatif, terdiri dari tiga komponen untuk keberhasilan dari kolaborasi yaitu, manajemen kolaborasi yang cukup dalam proses kolaborasi, pengelolaan kemampuan menjalankan kredibilitas teknis dan menjamin bahwa kolaborasi yang dijalankan untuk membuat keputusan yang kredibel

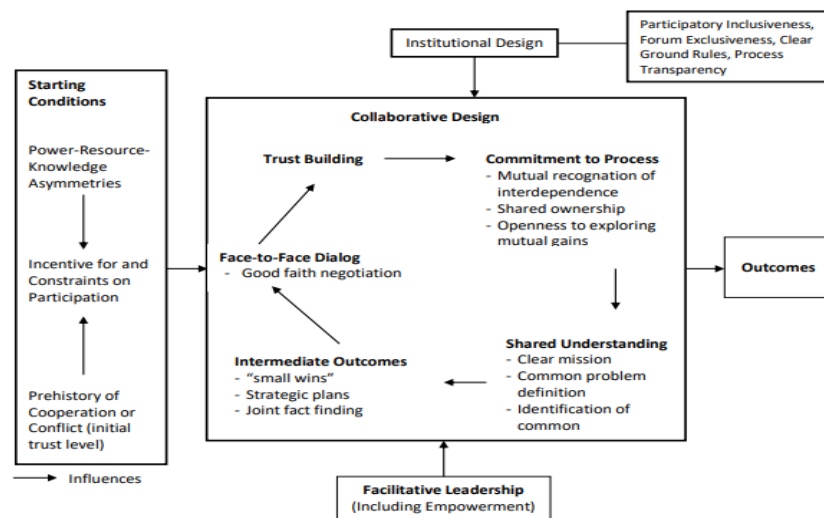
3. Desain Institusional (Institutional Design), mengacu pada protocol serta aturan-aturan fundamental dalam melaksanakan kolaborasi, dan yang paling ditekankan ialah pemerintah harus bersifat inklusif dan terbuka
4. Proses Kolaborasi (Collaborative Process), tiga tahapan yang dijelaskan oleh ansell dalam proses kolaborasi antara lain, penentuan masalah, penentuan tujuan dan implementasi. Dan ada sekitar lima tahapan membentuk kolaboratif yang sesuai dengan gambar yaitu:
  - a) Dialog tatap muka (*Face to face dialogue*), dalam tahapan ini *Collaborative governance* dibangun sebagai proses untuk melahirkan sebuah kesepakatan. Dengan mengedepankan keadaan saling menguntungkan serta mengidentifikasi peluang antar sesama pemangku kepentingan dalam proses kolaborasi
  - b) Membangun kepercayaan (*Trust Building*), proses ini merupakan proses lanjutan dari dialog, para pemangku kolaborasi harus mampu menghidupkan kepercayaan antar sesama, dan proses ini memerlukan waktu jangka panjang
  - c) Komitmen terhadap proses (*Comitmen to process*), sikap saling ketergantungan antara pemangku kepentingan dalam berkolaborasi berkemungkinan untuk meningkatkan komitmen kolaborasi. Karena dalam berkolaborasi tidak hanya terjadi dalam satu kali kesepakatan, namun memerlukan proses kerjasama yang berkelanjutan
  - d) Pemahaman bersama (*Share Understanding*), antar pemangku kepentingan mampu mengembangkan pemahaman bersama dalam



upaya mencapai tujuan bersama. Pemahaman bersama ini dapat berupa identifikasi masalah, analisis tujuan bersama hingga nilai atau visi yang akan dicapai dari kolaborasi yang terjalin

- e) Hasil Sementara (*Intermediatte Outcomes*), kolaborasi memiliki kemungkinan untuk terus berlanjut apabila keduanya merasakan keuntungan yang nyata di masa proses berlangsung. Hasil-hasil yang dirasakan walau kecil akan menjadi pendorong membangun kepercayaan untuk terus berkolaborasi.

Gambar 1. 3. Model Collaborative governance (Ansell & Gash)



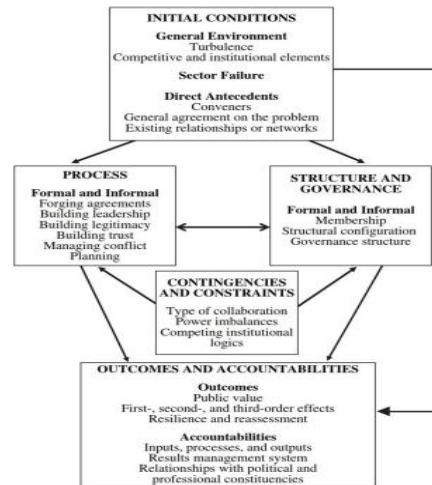
Sumber: Model of Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008)

Bryson (2020) memberikan kerangka kerja dalam memahami kolaborasi lintas sektor dengan menjelaskan lima hal yakni,

- a. kondisi Awal (*Initial Conditions*), berfokus pada lingkungan kolaborasi dilakukan, kegagalan yang kemungkinan akan dihadapi dan syarat spesifik yang harus dihadapi

- b. Komponen Proses (*Process Components*), ada beberapa aspek yang diperhatikan dalam proses kolaborasi yakni, kesepakatan perjanjian awal, membangun kepemimpinan, membangun legitimasi, membangun kepercayaan, mengelola konflik, dan perencanaan.
- c. Struktur dan Tata Kelola (*Structure and Governance*), dalam tahap ini ada beberapa unsur yang dapat diperhatikan, diantaranya: tujuan, spesialisasi tugas dan pembagian kerja, aturan dan standar prosedur operasi, dan hubungan otoritas.
- d. Kontingensi dan Kendala (*Contingencies and Constraints*), tiga faktor yang mempengaruhi tiga tahapan sebelumnya. Faktor yang mempengaruhi ialah: a. jenis kolaborasi, b. ketidakseimbangan kekuatan diantara anggota, c. logika kelembagaan yang bersaing dalam kolaborasi
- e. Hasil dan Akuntabilitas (*Outcomes and Accountabilities*), dalam menilai hasil terbagi dalam tiga kategori yaitu: nilai publik, efek pertama, kedua, dan ketiga, serta ketahanan dan penilaian publik. akuntabilitas dalam kolaborasi juga memiliki tiga kriteria yaitu, kondisi awal, memenuhi keinginan para anggota, menghasilkan kebijakan alternatif.

Gambar 1. 4 kerangka kerja kolaborasi lintas sektor menurut Bryson



Vigoda (2020) juga memberikan pemahaman proses kolaborasi melalui tahapan yang harapannya bisa menjadi gambaran umum kerjasama yang akan dilakukan. Tahapan tersebut ialah,

1. Memutuskan isu, pada saat kolaborasi berlangsung untuk memberikan pembuktian kolaborasi yang sedang dijalankan sudah maksimal atau tidak, baik atau buruk perlu diuji dengan melalui kondisi berikut,
  - a. Masalah diharapkan menjadi fokus bersama dengan membentuk tim atau kelompok kerja bersama
  - b. Memiliki alasan yang kuat dan jelas agar dapat dipercaya oleh para pemangku kepentingan yang memiliki peranan cukup vital dalam kelompok tersebut
2. Menentukan karakteristik masalah, proses kolaborasi membutuhkan kejelasan apa yang terjadi dan dimana permasalahan itu terjadi agar dapat melakukan tindakan, sebab semua individu dalam proses kolaborasi memiliki kompetensi untuk bernegosiasi terhadap masalah tersebut.

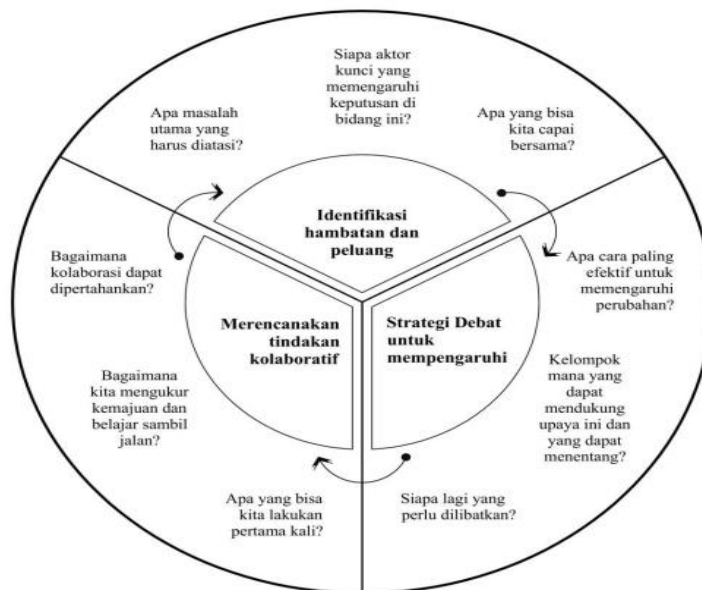
3. Mencari tahu siapa yang terlibat, dalam prosesi ini penyelenggara kepentingan yang memiliki keterlibatan secara langsung harus memiliki tujuan yang sama untuk meningkatkan komitmen, kepercayaan, dan keyakinan dalam perencanaan tujuan bersama.
4. Mencari tahu bagaimana pengimplementasiannya, komunikasi, kerja sama, ketulusan, keikhlasan dan fleksibilitas dibutuhkan dalam tahap ini, dikarenakan perjalanan harus dilalui sehingga dibutuhkan pengetahuan dan keterampilan.
5. Mencari tahu proses penyelenggaraannya, proses ini merupakan prosesi terakhir menurut Vigoda yang perlu dilakukan ialah, pemilik kepentingan sepakat untuk melaksanakan program tersebut secara bersama-sama dengan metode yang telah disepakati, memikirkan kembali tujuan dan menentukan indikator-indikator kerja seluruh proses dalam berkolaborasi.

Selanjutnya Ratner memberikan tiga fokus fase atau tiga tahapan dalam *Collaborative governance* yang juga bagian dari kolaborasi. Tiga tahapan itu adalah:

1. Identifikasi hambatan dan peluang (*identifying obstacles and opportunities*), fase pertama dalam kolaborasi ini adalah dengan melakukan identifikasi berbagai hambatan yang akan dihadapi secara bersama-sama. Penyelenggara kepentingan menjelaskan permasalahannya dan yang lainnya saling mendengarkan setiap permasalahan yang dipaparkan oleh setiap penyelenggara pemerintahan. Selanjutnya saling mempertimbangkan peluang dalam penyelesaian permasalahan yang telah diidentifikasi, seperti solusi yang apik dalam menanggapi permasalahan tersebut. Sesama pemilik kepentingan memiliki kesempatan yang sama dalam menanggapi maupun memberikan kebijakan dalam permasalahan ini.

2. Strategi debat untuk mempengaruhi (*Debating Strategies for Influence*), tahapan kedua ini para pemangku kepentingan melakukan dialog atau diskusi perihal hambatan yang diterangkan pada tahap pertama. Diskusi ini berisi langkah-langkah yang akan diterapkan dan yang paling efektif untuk menyelesaikan permasalahan. Dan selanjutnya menentukan pihak-pihak yang akan terlibat dalam penyelesaian masalah dalam kolaborasi tersebut.
3. Merancang tindakan kolaborasi (*Planning Collaborative Actions*) tahap terakhir dalam proses kolaborasi ini para pelaksana kepentingan mulai membicarakan perencanaan implementasi dari setiap strategi yang didiskusikan ditahapan sebelumnya, seperti langkah pertama yang akan dilakuakn dalam proses kolaborasi antar pemilik kepentingan, kemudian mengidentifikasi pengukuran setiap proses yang dilakukan dan menentukan langkah menjaga proses kolaborasi agar berlangsung dalam jangka yang panjang.

Gambar 1. 5 Tahapan Collaborative governance dan Perencanaan Tindakan oleh Ratner



Terakhir yang akan dijelaskan dalam model-model *Collaborative governance* ini adalah model *Collaborative governance* dari **Emerson, Nabatchi, dan Balogh** (2020). Model *Collaborative governance* ini terdiri atas 1. Dinamika kolaborasi, 2. Tindakan kolaborasi, 3. Dampak dan adaptasi pada proses kolaborasi. Berikut penjelasan untuk ketiga kerangka kerja menurut Emerson, Nabatchi, dan Balogh:

1. Dinamika kolaborasi, dinamika kolaborasi merupakan bagian yang cukup vital dalam kerangka *Collaborative governance*. Baik atau tidaknya pelaksanaan kolaborasi terletak pada dinamika, yang didalamnya terbagi menjadi,

a. Pergerakan prinsip bersama, dapat melalui dialog tatap muka, atau melalui perantara teknologi. Dalam pergerakan bersama ini, ada beberapa komponen yang diperhatikan.

Komponen tersebut diantaranya:

- Pengungkapan, proses pengungkapan kepentingan, nilai-nilai sektor dan upaya konstruksi kepentingan bersama. Dapat diketahui melalui pertanyaan mengapa aktor tersebut terlibat dalam proses kolaborasi
- Deliberasi, komponen ini terbentuk dengan hadirnya diskusi bersama, keterbukaan dalam berpendapat. Aktor memiliki dorongan untuk menyatakan pendapat dalam keberlangsungan proses kolaborasi. Hal ini dapat dilihat melalui penyajian pencapaian kegiatan yang telah dilakukan oleh masing-masing aktor.
- Determinasi, adalah serangkaian tindakan penentuan secara bersama-sama dengan tujuan berkolaborasi. Determinasi terbagi atas dua jenis, yaitu primer dan substansif. Determinasi primer lebih condong pada penyusunan keputusan prosedural (teknis kolaborasi, penetapan agenda, jadwal pertemuan maupun

kelompok kerja). Sedangkan determinasi substansif lebih kepada penggarapan kesepakatan bersama, rekomendasi final tindakan kolaborasi ke depan.

b. Motivasi Bersama, upaya penguatan siklus yang terdiri dari berbagai elemen kepercayaan bersama, pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen. Berikut penjelasan komponen-komponen motivasi bersama

- Kepercayaan bersama, untuk membentuk sebuah kepercayaan bersama diperlukan usaha secara terus-menerus dari sebuah hubungan untuk mengetahui aktor kolaborasi satu sama lain, sekaligus membuktikan kelayakan untuk saling dipercaya. Selain membentuk sebuah kepercayaan melalui usaha terus menerus, harus ada hubungan saling tergantung, hubungan antar aktor di luar kolaborasi, pengalaman melakukan kolaborasi dengan aktor lain, budaya aktor dan hubungan individu antar aktor.
- Pemahaman bersama, antara aktor satu dan yang lain memiliki sikap saling mengerti dan menghargai perbedaan. Hasil dari pemahaman bersama ini akan hadirnya kualitas interaksi interpersonal individu dan organisasi. Tak luput pula kepercayaan menjadi senjata utama dalam kolaborasi.
- Legitimasi Internal, pengakuan dari dalam aktor-aktor kolaborasi bahwa mereka dapat dipercaya, kredibel dalam menjalankan tugas dan perannya. Tiga point ini merupakan elemen yang saling keterkaitan dalam kerangka kolaborasi

c. Kapasitas Melakukan Tindakan Bersama, berbagai upaya keberhasilan dari elemen-elemen lintas fungsional untuk mampu menghasilkan tindakan yang efektif, karena aktor-aktor ini memiliki kapasitas yang memadai sesuai bidangnya, komponen-

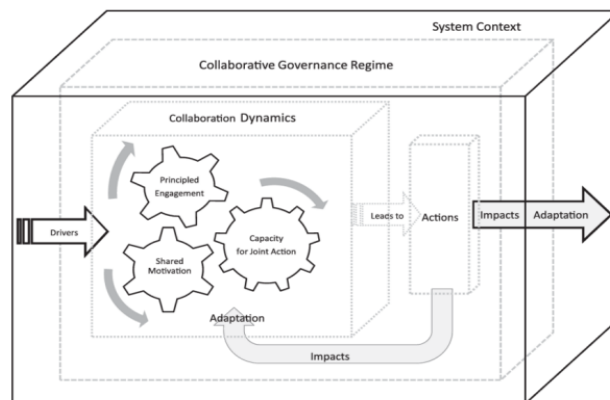
komponen pendukung kesuksesan kapasitas melakukan tindakan bersama adalah sebagai berikut,

- Prosedur dan kesepakatan bersama, dalam hal ini meliputi aturan-aturan umum, protocol-protokol kegiatan, dan aturan untuk membuat keputusan yang keseluruhannya dapat diwujudkan melalui kesepakatan informal dan formal. Namun, dalam kolaborasi jangka panjang diperlukan kesepakatan secara formal dengan membentuk landasan hukum kolaborasi sebagai contohnya.
- Kepemimpinan oleh pemimpin kolaborasi, mempunyai peran mutlak dalam proses kolaborasi. Perannya ialah,
  - a. menjadi pihak yang menggali dukungan kolaborasi
  - b. menginisiasi pertemuan
  - c. fasilitator dan mediator
  - d. representasi dari aktor dan kolaborasi secara keseluruhan
  - e. penyalur pengetahuan
  - f. berupaya menggunakan teknologi dalam proses kolaborasi
  - g. melakukan advokasi pada publik
- Pengetahuan, seluruh informasi yang diperlukan oleh penyelenggara kepentingan untuk berpartisipasi dalam proses kolaborasi. Pengetahuan ini berupa informasi yang dipahami oleh aktor dan berguna bagi mereka.
- Sumber daya, berupa pendanaan secara finansial, pembagian waktu dan peran, dukungan teknis dan adminisratif pelaksanaan kegiatan, melakukan pendampingan, keahlian analisis kolaborasi, implementator di lapangan dan kebutuhan ahli.



2. Tindakan kolaborasi, tahapan ini merupakan cerminan dari kegiatan dinamika kolaborasi yang amat panjang diatas. Praktiknya pun beragam yang bisa berupa kegiatan/event maupun diskusi dan sebagainya. Serta penilaian baik buruknya dilihat pembangunan serta pemahaman akan dinamika kolaborasi antar individu kolaborasi. Tindakan ini memiliki dampak secara sementara maupun jangka panjang
3. Dampak dan adaptasi, dampak di sini merupakan hasil sementara yang dapat dirasakan selama proses kolaborasi. Sedangkan adaptasi ialah bagaimana sebuah kolaborasi menyikapi umpan balik dari masing-masing aktor yang ada. adaptasi harus berdasar pada kebutuhan utama dalam kolaborasi sehingga dapat menjaga kemajuan kolaborasi.

Gambar 1. 6 Model Kerangka Kerja Collaborative governance oleh Emerson, Nabatchi dan Balogh



Dari berbagai model *Collaborative Governance* di atas, satu model *Collaborative Governance* yang menjadi acuan dalam penelitian ini ialah model kerangka kerja *Collaborative Governance* dari Emerson, Nabatchi dan Balogh. kerangka kerja ini merupakan kerangka kerja yang sesuai untuk menganalisa kegiatan *Collaborative Governance* antar aktor lintas fungsional. Selain digunakan untuk lintas fungsional, kerangka kerja Emerson, Nabatchi dan Balogh lebih terintegritas, bisa digunakan formal maupun non formal untuk menjawab penelitian ini jika diamati

dari sistem pembagian zonasi, ego sektoral maupun perbedaan kepentingan dari dua (2) aktor *Collaborative Governance* ini. Pembahasan juga akan lebih spesifik sesuai dengan indikator-indikator pada kerangka kerja Emerson yang juga membahas setiap variabel secara spesifik.

### **1.6.2 Pengelolaan Destinasi Wisata**

Pengelolaan pariwisata mulanya dilakukan oleh Pemerintah seorang. Namun dengan seiring berjalannya waktu dan kebutuhan dari masyarakat dan meningkatnya pelayanan masyarakat serta kapasitas pemerintah yang terbatas maka keterlibatan swasta dan masyarakat diperlukan dalam menjalankan pengembangan dan pelestarian kawasan pariwisata (destinasi wisata). Dengan keterbatasan-keterbatasan yang ada, maka memungkinkan untuk melihat permasalahan yang ada melalui perspektif *governance*.

*Governance* sering dipergunakan sebagai padanan dalam menggantikan istilah “administrasi publik” atau setidaknya tidaknya merujuk pada padanannya yang cukup banyak menurut Lan dan Rosenbloom dalam (Retno Sunu Astuti, Hardi Warsono, 2020). Kebanyakan orang masih belum bisa membedakan antara *governance* dengan *government*. Mereka beranggapan bahwa keduanya merupakan sinonim, padahal perlu dipahami bahwa keduanya bukan sebuah sinonim. Dwiyanto dalam (Retno Sunu Astuti, Hardi Warsono, 2020) *Governance* memiliki perhatian terhadap pentingnya keterlibatan para pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan, penyebab dari hal ini ialah proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya sudah semakin kompleks terhadap tantangan dan masalah yang dihadapi.

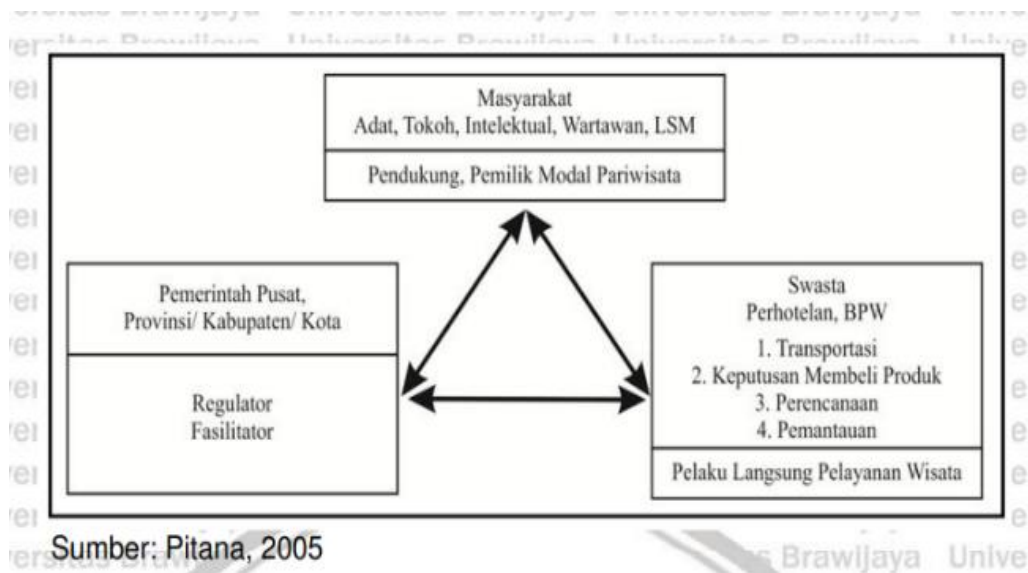
*Governance* secara umum dapat dipahami bentuk peralihan dalam “penyelenggaraan kebijakan publik” yang tidak berpusat pada pemerintah saja, namun melibatkan beberapa aktor lainnya baik dari masyarakat, swasta dan lainnya.

Rodherick Arthur William Rhodes menyebutkan dalam (Retno Sunu Astuti, Hardi Warsono, 2020) bahwa terdapat empat karakter dominan dari *governance*. Karakter tersebut ialah:

1. “*governance*” bermakna lebih luas daripada *government* dengan melibatkan aktor non-negara yang menjadikan ada hubungan saling ketergantungan antar organisasi
2. Keberlanjutan hubungan interaksi antar anggota karena dilatarbelakangi kebutuhan pertukaran sumber daya dan negosiasi untuk membagi bersama
3. Berakar pada hubungan saling percaya dan diregulasikan dengan peraturan akibat dari negosiasi dan kesepakatan antar aktor
4. Memiliki derajat signifikan untuk terlepas atau otonom dari pemerintah

Indonesia sebagai salah satu negara yang telah menerapkan *governance* dalam sektor pariwisata mencoba membahas aktor yang terlibat dalam sistem kepariwisataan. Seperti yang disebutkan oleh Pitana dalam (Zaenuri, 2017) bahwa dalam membahas aktor yang terlibat dalam kerjasama dengan sistem kepariwisataan sebenarnya engacu pada tiga pilar *governance*. Pilar-pilar tersebut dapat dilihat melalui gambar berikut,

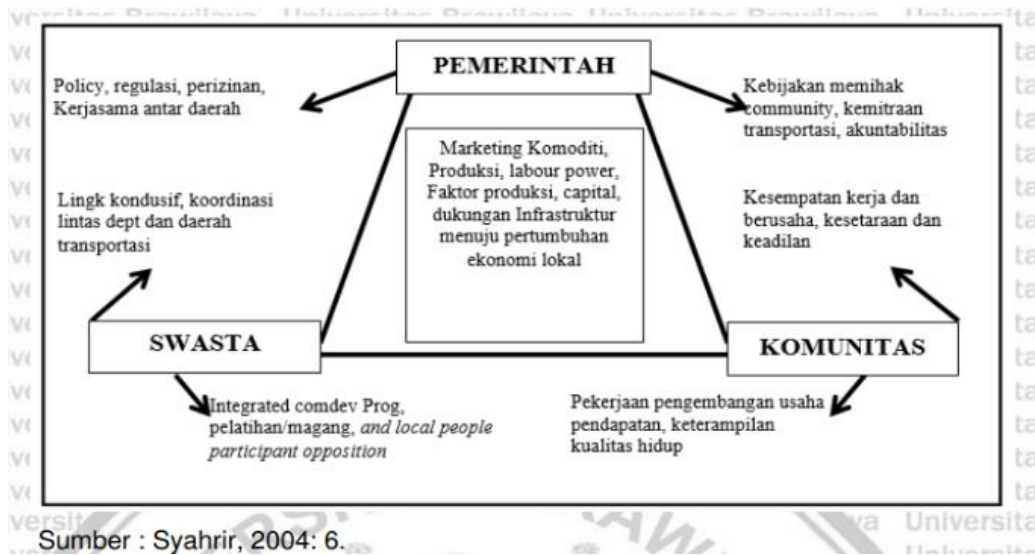
Gambar 1. 7 Sektor Pariwisata dalam Tiga Pilar Governance



Zaenuri (2017) menyebutkan bahwa dalam sistem kepariwisataan terdapat beberapa aktor yang berperan dalam menggerakkan sebuah sistem tersebut. Aktor-aktor tersebut ialah para pelaku pariwisata yang ada di berbagai kalangan. Secara umum pelaku tersebut dikelompokkan dalam tiga pilar utama yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. yang termasuk dalam pemerintah ialah pemerintah dari tatanan pusat hingga pemerintah lokal seperti pemerintah desa yang berfungsi sebagai regulator atau fasilitator. Kelompok swasta meliputi asosiasi usaha pariwisata dan para pengusaha/industri pariwisata sebagai pelaku langsung pelayanan wisata. Dan masyarakat termasuk di dalamnya tokoh-tokoh masyarakat, kelompok komunitas tertentu, intelektual, LSM, dan media yang berfungsi sebagai pendukung pariwisata.

Secara umum Syahrir dalam (Zaenuri, 2017) menyebutkan bahwa ketiga pilar *governance* ini memiliki peranan dalam banyak persoalan publik dalam bentuk kemitraan. Kemitraan yang dijalin antara pemerintah, swasta dan masyarakat dapat digunakan untuk melaksanakan kebijakan dan mengolah urusan-urusan publik termasuk pariwisata. Berikut bisa dilihat melalui gambar model kemitraan Pemerintah, Swasta dan Masyarakat.

Gambar 1. 8 Model Kemitraan Pemerintah, Swasta dan Masyarakat



Gambar tersebut memperlihatkan bahwa kemitraan dapat terlaksana apabila masing-masing pihak akan mendapatkan keuntungan. Begitu pula secara keseluruhan relasi ketiga pihak akan memberikan manfaat bagi pengelolaan dan pengembangan wisata.

Zaenuri (2017) menyebutkan dalam hubungan kemitraan, masing-masing pihak mempunyai peran yang spesifik dan akan memperoleh manfaat secara bersama-sama, yaitu:

1. Dalam hubungan kemitraan pemerintah dan swasta, maka pemerintah dapat berperan dalam penyusunan kebijakan dan aturan main serta menyediakan peranan perizinan dan pengembangan kerjasama antar daerah yang memungkinkan.
2. Dalam hubungan kemitraan, antara pemerintah dan masyarakat (komunitas) maka pemerintah telah menyusun kebijakan yang berpihak kepada masyarakat bersifat transparan dan akuntabel. Hal ini akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dan memperoleh kesempatan kerja dalam bingkai kesetaraan dan keadilan.

Konsep *governance* dalam pariwisata mengarah pada terwujudnya kemitraan antara ketiga pilar *governance* dan terbukti secara praktis membawa perbaikan dalam pengelolaan pariwisata. Konsep kemitraan itu sendiri dalam pariwisata masih perlu dikaji lebih lanjut dan mendalam karena kemitraan merupakan bagian dari konsep yang luas dari *governance*, yakni *collaborative governance*.

### **1.6.3 Konsep Collaborative governance dalam Pengelolaan Pariwisata**

Collaborative Governance dalam pengelolaan pariwisata menandakan bahwa mencoba menggabungkan kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat. sesuai dengan yang disebutkan oleh Zaenuri (2017) menyebutkan dalam hubungan kemitraan, masing-masing pihak mempunyai peran yang spesifik dan akan memperoleh manfaat secara bersama-sama, yaitu:

3. Dalam hubungan kemitraan pemerintah dan swasta, maka pemerintah dapat berperan dalam penyusunan kebijakan dan aturan main serta menyediakan peranan perizinan dan pengembangan kerjasama antar daerah yang memungkinkan.
4. Dalam hubungan kemitraan, antara pemerintah dan masyarakat (komunitas) maka pemerintah telah menyusun kebijakan yang berpihak kepada masyarakat bersifat transparan dan akuntabel. Hal ini akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dan memperoleh kesempatan kerja dalam bingkai kesetaraan dan keadilan.

Serta yang dimaksud dengan pemerintah kolaboratif (*collaborative governance*) yang didefinisikan oleh Edward DeSeve mengatakan dalam buku *Collaborative governance* dalam

perspektif publik karya Retno Sunu Astuti dan Hardi Warsono (2020) bahwa sebagai sebuah sistem yang terintegrasi dengan hubungan yang dikelola melintasi batas-batas organisasi secara formal maupun non formal, *Collaborative governance* direkonsepsi dan memiliki definisi prinsip-prinsip organisasi kesuksesan organisasi yang jelas.

Penelitian ini melibatkan 3 aktor yaitu, pemerintah dan swasta dan masyarakat. Keterlibatan tiga aktor tersebut terbagi lagi menjadi dua aktor pemerintah, satu aktor swasta dan masyarakat. Namun, yang berperan banyak adalah 2 aktor yakni pemerintah dan swasta. Hal ini disebabkan oleh pembagian sistem zonasi. Dalam Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 pasal 4 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta pengendalian lingkungan kawasannya menyebutkan bahwa zona 1 merupakan lingkungan kepurbakalaan yang diperuntukkan bagi perlindungan lingkungan dari pemeliharaan kelestarian lingkungan fisik candi. Sesuai dengan tupoksi Balai Konservasi Borobudur maka untuk pengelola pada zona 1 adalah Balai Konservasi Borobudur dari sektor pemerintah.

Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1992 pasal 8 mengatakan bahwa Pengelolaan zona 2 sepenuhnya diselenggarakan oleh Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk ketentuan mengenai pajak-pajak daerah. Dan pada pasal 6 yang mengatakan bahwa pengelola zona 3 ialah pemerintah daerah setempat, sehingga dalam hal ini ialah pemerintah kabupaten Magelang melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Magelang.

Dari penjelasan tersebut, menjadi dasar secara fundamental bahwa aktor yang terlibat dalam pengelolaan Candi Borobudur ialah Balai Konservasi Borobudur, PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko serta Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga

Kabupaten Magelang. Ketiga aktor ini merupakan perwakilan dari sektor pemerintah dan swasta. Sedangkan masyarakat merupakan aktor yang terpengaruhi bukan yang mempengaruhi.

## 1.7 Definisi Konseptual

### a. *Collaborative governance*

*Collaborative governance* merupakan salah satu cara atau langkah yang bisa dilakukan oleh perumus kebijakan untuk melakukan kerja sama baik sesama pemerintah, swasta masyarakat maupun ketiganya sekaligus untuk mencapai sebuah tujuan bersama, aktor tersebut biasanya identik dengan perbedaan latar belakang.

## 1.8 Definisi Operasional

**Tabel 1.2 Definisi Operasional**  
**Konsep *Collaborative governance* dalam Keterlibatan Mengelola Candi Borobudur**

No.	Variabel	Indikator	Parameter
1.	<b>Dinamika Kolaborasi</b>	Pergerakan prinsip bersama	Pengungkapan, deliberasi dan determinasi aktor
		Motivasi Bersama	<i>Collaborative governance</i> .
		Kapasitas Melakukan Tindakan Bersama	Yakni, Balai Konservasi Borobduur, PT. TWC dan Disparpora Kab. Magelang
2.	<b>Tindakan Kolaborasi</b>	Praktik	Kegiatan/event maupun
		Penilaian	diskusi yang dilakukan oleh Balai Konservasi Borobudur,



			PT TWC maupun Disparpora Kab. Magelang
3.	<b>Dampak dan Adaptasi</b>	Hasil sementara	Dampak/akibat dari
		Feedback aktor	<i>Collaborative governance</i> yang dilakukan oleh Balai Konservasi Borobudur, PT. TWC dan Disparpora Kab. Magelang

## 1.9 Metodologi Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif, Menurut Creswell (1981) dalam jurnal metode penelitian Creswell menyebutkan bahwa penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang mengeksplorasi dan memahami makna di sejumlah individu atau sekelompok orang yang berasal dari masalah sosial. Penelitian kualitatif secara umum dapat digunakan untuk penelitian tentang kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, konsep atau fenomena, masalah sosial, dan lain-lain. Salah satu alasan mengapa menggunakan pendekatan kualitatif adalah pengalaman peneliti dimana metode ini dapat menemukan dan memahami apa yang tersembunyi dibalik fenomena yang kadangkala merupakan suatu yang sulit untuk dipahami.

Dengan demikian, penelitian kualitatif deskriptif menjadi metode yang cocok dalam penelitian ini. Dalam metode ini akan disajikan berbagai penjabaran untuk menjawab

pertanyaan terkait *Collaborative governance* dalam pengelolaan Candi Borobudur oleh Balai Konservasi Borobudur dan PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko.

## **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini dilakukan di daerah kecamatan Borobudur, kabupaten Magelang, Provinsi Jawa Tengah dan kecamatan Prambanan, Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Lokasi ini dipilih oleh peneliti dikarenakan sasaran penelitian ini adalah mengetahui strategi dan keterlibatan aktor pengelola Candi Borobudur. Penentuan lokasi ini masih berekemungkinan akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan pemenuhan data penelitian. Dalam hal ini peneliti memiliki harapan berbagai data penunjang penelitian dapat terpenuhi dari berbagai lokasi yang telah ditentukan.

## **3. Unit Analisa**

Unit analisa dalam penelitian ini adalah Balai Konservasi Borobudur yang beralamat di Jl. Badrawati, Kecamatan Borobudur, Kabupaten Magelang, Provinsi Jawa Tengah. Dan PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko yang beralamat di Jl. Raya Yogya-Solo KM.16, Kecamatan Prambanan, Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Unit analisa ini tentunya disesuaikan dengan kebutuhan perolehan data penunjang lainnya.

## **4. Jenis Data**

Menurut Lofland (2018) menyebutkan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sumber data akan diambil dari dokumen, hasil wawancara, catatan lapangan dan hasil dari observasi. Sumber data dalam sebuah penelitian memiliki peranan yang cukup penting. Karena sumber data akan menyangkut kualitas dari hasil penelitian. Oleh karenanya, sumber

data menjadi bahan pertimbangan yang cukup besar dalam menentukan metode pengumpulan data. Pengumpulan data dapat dibagi menjadi 2 sumber yaitu: data primer dan data sekunder.

### A. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber atau dapat disebut sebagai data utama. Di dalam penelitian ini data primer di peroleh dari wawancara bersama Balai Konservasi Borobudur yang berfokus pada pengelolaan candi Borobudur, Pemerintah Kabupaten Magelang melalui Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Magelang serta masyarakat.

Berikut data narasumber wawancara pada penelitian ini,

Tabel 1.3 Daftar Narasumber Wawancara Data Primer

No.	Instansi	Jabatan	Data yang diperoleh
1.	Balai Konservasi Borobudur	Kepala Balai Konservasi Borobudur	Informasi keterlibatan Balai Konservasi Borobudur dalam upaya perlindungan dan pengelolaan Candi Borobudur
		Koordinator Aspek Perlindungan	Informasi perihal hubungan antara sesama pengelola Candi Borobudur dalam upaya perlindungan Candi

		Koordinator Aspek Pemanfaatan	Informasi perihal hubungan dalam pemanfaatan Candi Borobudur
2.	Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Magelang	Kepala Bidang Perencanaan	Informasi perihal keterlibatan Disporapar dalam pengelolaan Candi Borobudur
3.	Masyarakat	Pedagang	Informasi perihal dampak dari keterlibatan dalam pengelolaan Candi Borobudur
		Juru Parkir	Informasi perihal dampak dari keterlibatan dalam pengelolaan Candi Borobudur
		Pedagang Pakaian	Informasi perihal dampak dari keterlibatan dalam pengelolaan Candi Borobudur

		Pedagang Pakaian	Informasi perihal dampak dari keterlibatan dalam pengelolaan Candi Borobudur
--	--	------------------	--

## **B. Data Sekunder**

Data sekunder dalam penelitian ini didapatkan dari kajian-kajian yang telah dilakukan sebelumnya dan digunakan sebagai data pendukung dalam analisa kasus yang dapat memperkuat studi penelitian ini. Biasanya berupa arsip-arsip, dokumentasi, jurnal, buku dan sebagainya. Data sekunder merupakan pengumpulan data oleh peneliti dari sumber-sumber terdahulu sehingga peneliti disebut sebagai pihak kedua (Widyastuti, 2017).

Pada penelitian pengelolaan Candi Borobudur, data sekunder digunakan untuk menganalisis kasus. Data sekunder dilakukan untuk memperoleh data pada PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko.

## **5. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian teknik pengumpulan data memiliki peranan cukup penting untuk mendapatkan hasil penelitian tersebut. Karena tujuan utama dari pengumpulan data adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini melakukan observasi, wawancara dan metode dokumentasi.

### **A. Wawancara**

Wawancara adalah percakapan yang memiliki tujuan tertentu terhadap dua belah pihak, yaitu pewawancara dan narasumber yang memberikan jawaban atas pertanyaan yang

dilontakan oleh pewawancara (Widyastuti, 2017). Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit/kecil. Dalam penelitian ini peneliti akan mewawancarai Balai Konservasi Borobudur selaku pengelola Candi Borobudur Zona I, dan PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko selaku pengelola Candi Borobudur zona II.

## B. Dokumentasi

Dokumentasi menurut Sugiyono (1981) dalam jurnal Metode Penelitian Creswell adalah suatu cara yang digunakan untuk memperoleh data dan informasi dalam bentuk buku, arsip, dokumen, tulisan angka dan gambar yang berupa laporan serta keterangan yang dapat mendukung penelitian. Dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data kemudian ditelaah. Dalam penelitian ini menggunakan beberapa studi pustaka seperti jurnal, skripsi dan tesis.

Berikut uraian wawancara dan dokumentasi dalam teknik pengumpulan data yang disesuaikan dengan penelitian.

Tabel 1.4 Daftar Narasumber Wawancara

No.	Instansi	Jabatan	Data yang diperoleh
1.	Balai Konservasi Borobudur	Kepala Balai Konservasi Borobudur	Informasi keterlibatan Balai Konservasi Borobudur dalam upaya perlindungan dan pengelolaan Candi Borobudur

		Koordinator Aspek Perlindungan	Informasi perihal hubungan antara sesama pengelola Candi Borobudur dalam upaya perlindungan Candi
		Koordinator Aspek Pemanfaatan	Informasi perihal hubungan dalam pemanfaatan Candi Borobudur
2.	PT Taman Wisata Candi	General Manager	Informasi perihal pelayanan dan pengembangan usaha PT TWC Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko dalam pengelolaan Candi Borobudur melalui program- program turunan.
		Direktur <i>Governance, Risk and Compliance</i> (GRC)	Informasi mengenai pengelolaan, resiko dan kepatuhan perusahaan dalam keterlibatan pengelolaan Candi Borobudur
3.	Dinas Pariwisata, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Magelang	Kepala Bidang Perencanaan	Informasi perihal keterlibatan Disporapar dalam pengelolaan Candi Borobudur

4.	Masyarakat	Pedagang	Informasi perihal dampak dari keterlibatan dalam pengelolaan Candi Borobudur
		Juru Parkir	Informasi perihal dampak dari keterlibatan dalam pengelolaan Candi Borobudur
		Pedagang Pakaian	Informasi perihal dampak dari keterlibatan dalam pengelolaan Candi Borobudur
		Pedagang Pakaian	Informasi perihal dampak dari keterlibatan dalam pengelolaan Candi Borobudur
		Juru Parkir	Informasi perihal dampak dari keterlibatan dalam pengelolaan Candi Borobudur



## **6. Teknik Analisa Data**

### **a. Reduksi Data**

Zuchri Abdussamand (2021) dalam buku Metode Penelitian Kualitatif menyebutkan bahwa reduksi data merupakan proses berfikir secara sensitif dengan memerlukan kecerdasan, keleluasaan dan kedalaman wawasan. Bagi peneliti yang baru saja ingin melakukan penelitian bisa berdiskusi dengan teman atau siapapun yang dipandang ahli dalam penelitian yang dijalani. Dengan melalui diskusi ini harapannya wawasan dari peneliti lebih dalam dan berkembang sehingga dapat mereduksi data-data yang memiliki nilai temuan dan pengembangan teori.

### **b. Penyajian Data**

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data dapat dilakukan dengan membentuk uraian singkat, began, hubungan antar kategori, flowchart, maupun sejenisnya (Abdussamand, 2021). Dengan menyajikan data tersebut harapannya agar mempermudah dalam proses memahami hasil temuan atau apa yang terjadi dalam proses penelitian. Disarankan dalam penyajian data berupa grafik, matriks, jejaring kerja dan chart.

### **c. Penarikan Kesimpulan**

Milles dan Huberman (2021) menyebutkan bahwa dalam analisis data kualitatif penarikan kesimpulan merupakan langkah ketiga yang penting. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan baru atau yang sebelumnya belum pernah ditemukan atau dibahas (Abdussamand, 2021). Hasil yang ditemukan dapat berupa gambaran suatu obyek atau deskripsi obyek yang sebelumnya belum jelas menjadi terang dan dapat berupa hubungan yang interaktif atau teori.