

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kolaborasi merupakan strategi inovatif dalam pengelolaan pemerintahan yang mempertemukan berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai konsensus. Kolaborasi juga menggambarkan sebuah pengaturan pengelolaan pemerintahan di mana proses penyusunan kebijakan bersama membuat institusi publik bekerja sama dengan aktor non-pemerintah dalam merancang atau menjalankan kebijakan publik, mengurus program, atau aset publik. kolaborasi merupakan instrumen yang digunakan untuk mengatasi suatu masalah (Ansell & Gash, 2008).

Kolaborasi merupakan istilah dari kerjasama antar pihak melibatkan proses kerja masing-masing antar dua pihak atau lebih, hal ini bertujuan agar keinginan yang akan dicapai dapat lebih mudah dikarenakan banyaknya pihak yang ada di dalam kegiatan tersebut. Dalam praktek administrasi publik kolaborasi merupakan strategi baru dalam pelaksanaan government untuk melaksanakan pengambilan dan implementasi kebijakan dengan mengedepankan konsensus dari multiple stakeholder yang mana terdiri dari pemerintah, serta masyarakat dalam rangka menyelesaikan masalah publik atau pengelolaan program public (Husen & Ramli, 2023).

Amaliah (2021) menyatakan bahwa kolaborasi merupakan wujud pendukung dan pelaksanaan governance yang menekan kealamian proses kesepakatan dari berbagai aktor sosial (*stakeholder*) yang mana tidak hanya dari pemerintah, akan tetapi melibatkan masyarakat dan lembaga non pemerintah

dalam tindakan kolektif atau kerjasama. Kolaborasi antar aktor merupakan sebuah strategi yang harus ditempuh oleh seorang individu dengan cara berkomunikasi dengan pihak-pihak yang berkepentingan dengan tujuan untuk mempermudah dalam pencapaian tujuan. Artinya kolaborasi menjadi suatu pola hubungan kerja sama yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih untuk memperkuat kerjasama yang dilakukan dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis.

Dalam kerjasama kolaboratif masing-masing pihak diikat oleh adanya satu kepentingan bersama untuk mencari solusi terhadap masalah atau isu tertentu, yang dirasakan oleh para pihak mengganggu kepentingannya. Kemauan untuk melakukan kerjasama muncul karena adanya keinginan untuk mencari solusi terhadap masalah yang dirasakan bersama, sehingga kepentingan tersebut dapat di selesaikan secara lebih mudah apabila mereka bekerja sama mencari solusi dari masalah tersebut.

Kolaborasi antar aktor dalam hal ini dikaitkan dengan pengembangan pariwisata, dimana untuk mengembangkan pariwisata yang bagus, menarik dan meningkat kunjungan wisatawan dibutuhkan kerjasama antar berbagai pihak. Keberadaan tempat-tempat wisata yang terdapat di beberapa wilayah di Indonesia sejatinya dapat menciptakan daya tarik yang sangat besar bagi wisatawan yang berkunjung baik lokal ataupun mancanegara. Pariwisata menjadi sektor yang berperan dalam menunjang pembangunan di setiap daerah otonom baik yang telah maju ataupun sedang dalam masa pertumbuhan. Nyaris seluruh wilayah di Indonesia berlombalomba dalam mengupayakan pengembangan sektor pariwisata yang bersumber pada potensi yang dimiliki maupun dalam rangka meningkatkan

inovasi pariwisata yang baru, hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan.

Pasal yang mengatur tentang kolaborasi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata adalah Pasal 10. Pasal ini menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah mendorong penanaman modal dalam negeri dan asing di bidang kepariwisataan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 mengatur secara menyeluruh tentang pengelolaan dan pemanfaatan potensi pariwisata di Indonesia. Undang-Undang ini juga mengatur tentang larangan merusak daya tarik wisata, pendaftaran usaha pariwisata, fasilitas untuk masyarakat di sekitar destinasi pariwisata, perlindungan asuransi untuk kegiatan pariwisata berisiko tinggi, fasilitas khusus untuk wisatawan dengan keterbatasan fisik, anak-anak, dan lanjut usia dan juga pengawasan dan pengendalian kegiatan kepariwisataan dengan tujuan untuk dapat mengembangkan sektor wisata lebih maksimal.

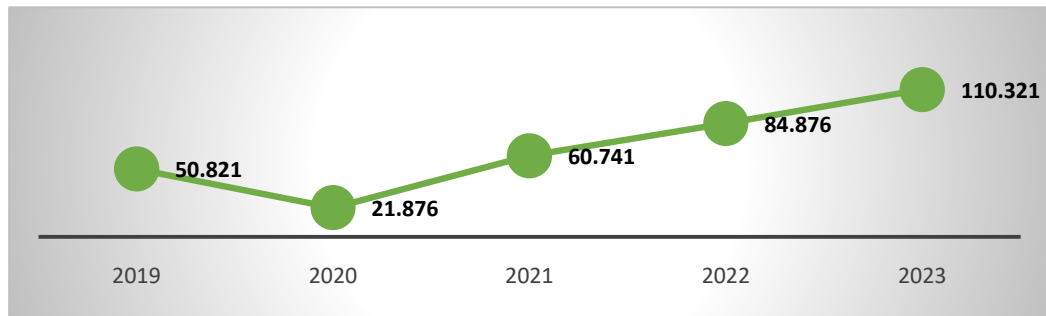
Dalam pengembangan sektor wisata di Pantai Cemara berpedoman pada Qanun Gampong Lingakuta Kecamatan Gandapura Nomor 9 Tahun 2020 mengenai pengembangan dan pengelolaan potensi wisata Pantai Cemara Lingakuta terdapat pada Bab VII ayat 1 sampai 4 yang menyatakan bahwa hak pengelola wisata menjadi tanggung jawab bersama. Kolaborasi sangat penting dalam pengembangan objek wisata, dimanageo dengan adanya kolaborasi dapat mempercepat penyelesaian tugas atau masalah, dapat meningkatkan produktivitas kerja, dapat menciptakan suasana kerja yang lebih positif, memperlancar proses komunikasi, meningkatkan efektivitas kerja, mempercepat proses pengembangan

produk atau layanan baru, memberi karyawan rasa memiliki tujuan dalam organisasi dan juga dapat meningkatkan pemasaran yang lebih efektif .

Pengembangan sektor kepariwisataan saat ini menjadi salah satu pokok permasalahan yang menarik untuk diperbincangkan di kalangan publik. Hal ini dikarenakan didalamnya menyangkut potensi-potensi wisata yang ada di suatu daerah. Potensi wisata adalah semua obyek (alam, budaya, buatan) yang memerlukan banyak upaya penanganan agar dapat memberikan daya tarik bagi wisatawan. Adanya daya tarik wisata yang dimiliki oleh suatu daerah akan berdampak pada peningkatan jumlah wisatawan yang berkunjung dan secara tidak langsung dapat meningkatkan daya saing daerah tersebut khususnya di bidang pariwisata (Murdiastuti, 2019).

Kabupaten Bireuen merupakan daerah yang memiliki potensi pariwisata yang besar. Hal ini tidak terlepas dari letak geografis Kabupaten Bireuen yang berada mempunyai letak strategis juga merupakan salah satu faktor meningkatnya kunjungan wisata di Bireuen. Hal itu disebabkan karena tidak sedikit wisatawan pengguna jalur darat yang meluangkan waktu untuk singgah di Kabupaten Bireuen. Munculnya objek-objek pariwisata baru dan keberhasilan kebijakan pembangunan sektor pariwisata menjadikan Kabupaten Bireuen sebagai daerah yang dikenal dalam sektor pariwisata. Berdasarkan hal tersebut, untuk lebih jelasnya, jumlah kunjungan wisatawan di Kabupaten Bireuen diuraikan pada grafik berikut ini:

Gambar 1.1
Jumlah Kunjungan Wisatawan di Kabupaten Biruen tahun 2019-2023



Sumber: Dinas Pemuda, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Bireuen, 2024

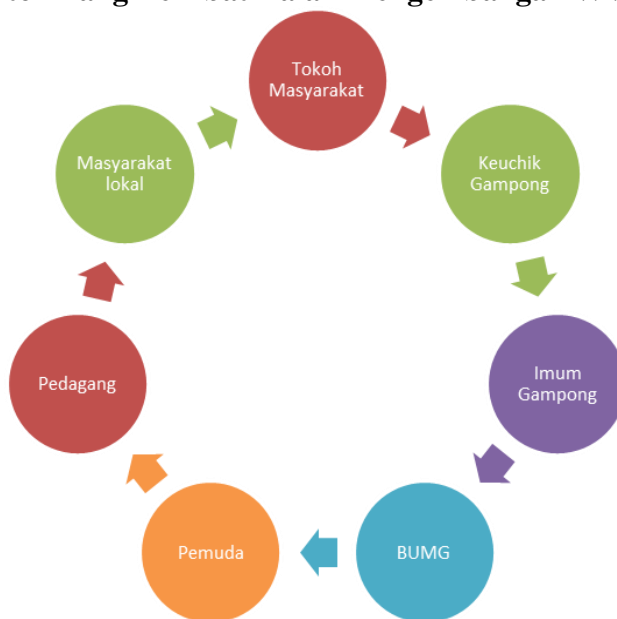
Berdasarkan grafik di atas, diketahui bahwa setiap tahunnya ada peningkatan jumlah kunjungan wisatawan, kecuali pada tahun 2020, dimana jumlah kunjungan wisatawan menurun drastis. Hal ini disebabkan oleh adanya pembatasan kegiatan ekonomi karena pandemi Covid-19. Namun, pada tahun 2021-2023 jumlah kunjungan wisatawan kembali meningkat. Peningkatan tersebut memberikan dampak positif bagi perkembangan pariwisata

Salah satu objek wisata di Kabupaten Bireuen yang dalam beberapa tahun terakhir ini berkembang pesat adalah Pantai Cemara yang terletak di Kecamatan Gandapura Kabupaten Bireuen. Pantai Cemara mulai dikenal sejak tahun 2019 sampai saat ini wisata Pantai Cemara masih sangat ramai dikunjungi oleh masyarakat, bukan dari daerah Kabupaten Bireuen saja melainkan juga dari daerah lainnya. Untuk dapat mengembangkan dan membangun pantai Cemara menjadi lebih baik, maka diperlukan kerjasama antar pihak atau biasa disebut kolaborasi antar aktor untuk mendapatkan modal dalam mengembangkan pantai wisata tersebut.

Dalam pengembangan Pantai Cemara yang menjadi komitmen dasar dalam pengembangan pariwisata Pantai Cemara adalah berdasarkan Qanun Gampong Lingakuta Kecamatan Gandapura Nomor 9 Tahun 2020 tentang

pengembangan dan pengelolaan potensi wisata Pantai Cemara Linggakuta. Sehingga pengembangan destinasi wisata Pantai Cemara turut terlibat oleh banyak aktor yaitu Keuchik Gampong, BUMG, tokoh masyarakat, imum Gampong, pemuda Gampong Linggakuta, masyarakat lokal, pedagang serta pengembang pariwisata yang ada dilokasi wisata atau daerah tersebut, para aktor ini berperan sesuai dengan tugas mereka, seperti melakukan komunikasi/ dialog antar muka dan menjaga komitmen antar aktor. Untuk lebih jelasnya pemetaan aktor yang terlibat dalam pengembangan pariwisata Pantai Cemara sebagai berikut:

Gambar 1.1
Aktor Yang Terlibat Dalam Pengembangan Wisata



Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2025

Berdasarkan gambar di atas, diketahui bahwa terdapat 7 aktor yang berkolaborasi dalam pengembangan Pantai Cemara. Tokoh masyarakat mempunyai peran dalam pengajuan proposal pengembangan pantai cemara untuk Kementerian Desa. Keuchik Gampong mempunyai peran dalam melakukan musyawarah dan pembinaan kepada pengelola dan masyarakat yang menjadi penggerak dalam suatu wisata. Imum Gampong mempunyai peran dalam

melakukan monitoring kemananan dan ketertiban objek wisata. Kemudian BUMG bertugas dalam pengembangan dengan mengecek kelengkapan saran dan prasarana. Kemudian pemuda Gampong bertugas memberikan kenyamanan dan keamanan bagi pengunjung. Setelah itu pedagang dan masyarakat mempunyai peran dalam menarik wiasatawan agar kembali berkunjung ke Pantai Cemara.

Kolaborasi yang dilakukan antar aktor mempunyai peran dan saling berkaitan, dimana tokoh masyarakat mengajak Keuchik Gampong untuk bersama-sama melakukan meusyawarah agar Pantai Cemara ini semakin berkembang, sehingga dengan semangatnya Keuchik Gampong mengajak perangkat desa lainnya, seperti BUMG, Imum Gampong dan pemuda dalam bekerjasama membangun wisata mereka. Kemudian dalam musyawarah tokoh masyarakat dan keuchik Gampong bersepakat untuk mengangkat BUMG sebagai pengelola utama Pantai Cemara dan dibantu oleh pemuda Gampong serta imum Gampong dalam proses keamana dan kenyamanan bagi pengunjung.

Kemudian kolaborasi antar tokoh masyarakat dengan kepala desa juga dapat menjalankan pengembangan pantai Cemara menjadi lebih baik, tanpa adanya komunikasi maka akan terdapat hambatan. Kolaborasi yang baik akan menghasilkan pengembangan wisata yang baik juga. Namun, dalam kenyataannya destinasi Pantai Cemara belum mampu menunjukkan kolaborasi antar aktor lebih baik. Hal ini disebabkan akibat belum berjalannya peran aktor sesuai Qanun Gampong Lingkakuta Kecamatan Gandapura Nomor 9 Tahun 2020 mengenai pengembangan dan pengelolaan potensi wisata Pantai Cemara Lingkakuta terdapat pada Bab VII ayat 1 sampai 4 yang menyatakan bahwa hak pengelola wisata menjadi tanggung jawab bersama. Akan tetapi masih ada aktor yang belum

menjalankan perannya sesuai qanun tersebut.

Dalam pengembangan Pantai Cemara pada tahun 2021 mendapatkan bantuan dana dari kementerian desa. Bantuan program objek pengembangan wisata tersebut berupa pembangunan kios pedagang, masing-masing berukuran 3x3,5 meter dan juga satu balai tradisional berukuran 6x11 meter, kamar mandi, mushalla, jalan internal, dan tempat parkir. Berdasarkan hal tersebut, peningkatan pengunjung di Pantai Cemara juga dikarenakan tempat dan sarana dan prasarana yang maksimal. Sehingga pengunjung merasa nyaman dan aman berada di objek wisata tersebut. Dengan demikian, peresmian Pantai Cemara pada Tahun 2023 di resmikan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Mendes PDTT) yaitu bapak Drs. Abdul Halim Iskandar, M.Pd pada tanggal 5 Agustus 2023. Oleh karena itu, pantai ini terus saja dikembangkan untuk menjadi sebuah destinasi wisata andal di Kabupaten Bireuen.

Gambar 1.2
Peresmian Pantai Cemara Dan Penandatanganan Kerjasama



Sumber: Dokumentasi Desa Lingkakuta

Berkaitan dengan fenomena diatas, yang sesuai dengan Qanun Gampong Lingkakuta Kecamatan Gandapura Nomor 9 Tahun 2020 mengenai pengembangan dan pengelolaan potensi wisata Pantai Cemara Lingkakuta terdapat pada Bab VII ayat 1 sampai 4 yang menyatakan bahwa hak pengelola

wisata menjadi tanggung jawab bersama, maka dapat dijabarkan bahwa peran aktor ditetapkan atas dasar kesepakatan mandiri masing-masing aktor, bukan kesepakatan bersama, dikarenakan tidak adanya kolaborasi yang dilakukan dengan pemerintah daerah (dinas). Hal ini sangat berdampak dalam pengembangan wisata yang sedang dilakukan sehingga akan timbulnya hambatan yang terjadi dalam kolaborasi, dimana hambatan tersebut disebabkan kurangnya komunikasi yang dilakukan antar aktor, sumber daya manusia yang terbatas dan juga dikarenakan tujuan dalam pengembangan yang tidak sinkron antara satu aktor dengan aktor lainnya.

Berdasarkan permasalahan di atas, juga terdapat studi-studi terdahulu yang melakukan penelitian mengenai hal yang sama, seperti penelitian yang dilakukan oleh Ismail et al., (2023) yang menyatakan bahwa kolaborasi pemerintahan yang berlangsung dalam pengembangan wisata Pantai *Delegan*, ada dominasi pemerintah desa selaku aktor yang memiliki kewenangan lebih banyak dalam pengelolaan wisata yang terjadi dalam pengambilan keputusan, pengelolaan dan monitoring. Selain itu, belum ada keterlibatan sektor swasta, media dan akademisi dalam pengembangan wisata Pantai *Delegan*. Penelitian yang dilakukan Ramadhan et al., (2022) yang menyatakan bahwa proses kolaborasi yang dilakukan selama ini mengalami beberapa kendala yang dibuktikan dengan analisis model tata kelola kolaboratif Ansell dan Gash seperti cara membangun hubungan, model dialog kerjasama, pertemuan dan komitmen yang dilakukan sebagai serta pembagian peran dan tanggung jawab.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, diketahui bahwa aktor yang terlibat dalam pengembangan pariwisata di Pantai *Cemara* belum menjalankan

tugasnya dengan maksimal, hal ini disebabkan oleh berbagai macam permasalahan seperti kurangnya komunikasi, komitmen antar aktor yang kurang dan juga kepercayaan yang belum maksimal.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana kolaborasi antar aktor dalam pengembangan pariwisata di Pantai Cemara Kecamatan Gandapura Kabupaten Bireuen?
2. Apa saja hambatan dalam kolaborasi antar aktor yang terlibat dalam pengembangan pariwisata di Pantai Cemara Kecamatan Gandapura Kabupaten Bireuen?

1.3 Fokus Penelitian

Dari permasalahan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi fokus penelitian yaitu:

1. Kolaborasi antar aktor dalam pengembangan pariwisata di Pantai Cemara Kecamatan Gandapura Kabupaten Bireuen dilihat dari aktor yang terlibat dan perannya, komunikasi dialog antar aktor dan komitmen antar aktor.
2. Hambatan yang dihadapi para aktor yang terlibat dalam pengembangan pariwisata di Pantai Cemara Kecamatan Gandapura Kabupaten Bireuen dilihat dari aspek institusi dan aspek budaya

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk:

1. Untuk mengetahui kolaborasi antar aktor dalam pengembangan pariwisata di Pantai Cemara Kecamatan Gandapura Kabupaten Bireuen.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam kolaborasi antar aktor yang terlibat yang terlibat dalam pengembangan pariwisata di Pantai Cemara Kecamatan Gandapura Kabupaten Bireuen.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini yaitu:

1.5.1 Manfaat Praktis

1. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah Kabupaten Bireuen dalam upaya pengembangan wisata.
2. Penelitian ini dapat menjadi pengetahuan bagaimana pengelolaan dan pengembangan wisata alam serta apa saja kendala dalam pengembangan wisata dan bagaimana *collaborative governance* dalam pengembangan wisata di Bireuen.
3. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberi dampak kesejahteraan, kemanfaatan dan lapangan pekerjaan berdasarkan aktivitas-aktivitas wisatawan pada objek wisata alam.

1.5.2 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat menambahkan pengetahuan sehingga memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya kajian kolaborasi antar aktor.