

TATA KELOLA KOLABORATIF PENGEMBANGAN PARIWISATA LIKUPANG, KABUPATEN MINAHASA UTARA

Tourism Development Collaborative Governance of Likupang, North Minahasa Regency

Syahrifan Patadjenu^{1*}, Mala Sondang Silitonga², Asropi Asropi³

¹Direktorat Manajemen Strategis

Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
Gedung Film Pesona Indonesia Lt. 7, Jl. Letjen MT. Haryono Kav. 47-48, Jakarta 12770
Indonesia

syahrifanpatadjenu@yahoo.com

^{2,3}Jurusan Administrasi Publik, Program Magister Terapan Administrasi Pembangunan Negara
Politeknik STIA LAN Jakarta

Jl. Administrasi II, Pejompongan, Jakarta 10260
Indonesia

Diterima: 09 Feb 2023. Disetujui: 29 Mei 2023. Dipublikasikan: 12 Juni 2023

Abstrak

Pengembangan destinasi pariwisata merupakan rangkaian pembangunan multisektor dan multiaktor sehingga dibutuhkan tata kelola kolaboratif lintas sektor untuk mencapai tujuan bersama serta memberi dampak bagi perekonomian masyarakat dan pengembangan wilayah. Penelitian ini fokus menjawab pertanyaan (1) mengapa kerja sama lintas sektor antara pemerintah dan aktor nonpemerintah dalam pengembangan pariwisata Likupang belum maksimal dan (2) bagaimana model tata kelola kolaboratif pengembangan pariwisata Likupang. Pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus digunakan dalam penelitian yang mengambil lokus di Likupang, Kabupaten Minahasa Utara. Data primer diperoleh dengan wawancara mendalam pada delapan *key informan*. Pengembangan pariwisata Likupang melibatkan aktor pemerintah dan nonpemerintah. Model tata kelola kolaboratif pengembangan pariwisata Likupang berfokus pada proses kolaborasi sebagai inti kemitraan. Bagaimana kolaborasi berlangsung, siapa saja pesertanya, pembagian tugas dan kewenangan, serta tata cara *monitoring*, evaluasi, dan pelaporan harus secara jelas dan dapat dipahami semua pihak. Legalitas kelembagaan dapat memperjelas pembagian tugas sehingga setiap pihak akan ikut berkontribusi atas pencapaian target kemitraan.

Kata Kunci: destinasi pariwisata, Likupang, tata kelola kolaboratif

Abstract

The development of tourism destinations is a series of multi-sectoral and multi-actor developments. Therefore cross-sectoral collaborative governance is needed to achieve common goals, as well as have an impact on the community's economy and regional development. This research focuses on answering questions (1) why is cross-sectoral cooperation between the government and non-government actors in the development of Likupang tourism not yet optimal? and (2) what is the collaborative governance model for Likupang tourism development? The research uses a qualitative approach with a case study method that took loci in Likupang, North Minahasa Regency. Collected primary data was through in-depth interviews with eight key informants. The development of Likupang tourism involves government and non-government actors. Likupang's collaborative governance model for tourism development focuses on the collaboration process as the partnership core. How the collaboration occurs, who the participants are, the division of duties and authorities, and the monitoring, evaluating, and reporting procedures must be clear and understandable to all parties. Institutional legality can clarify the task division so that each party will contribute to the partnership's target achievement.

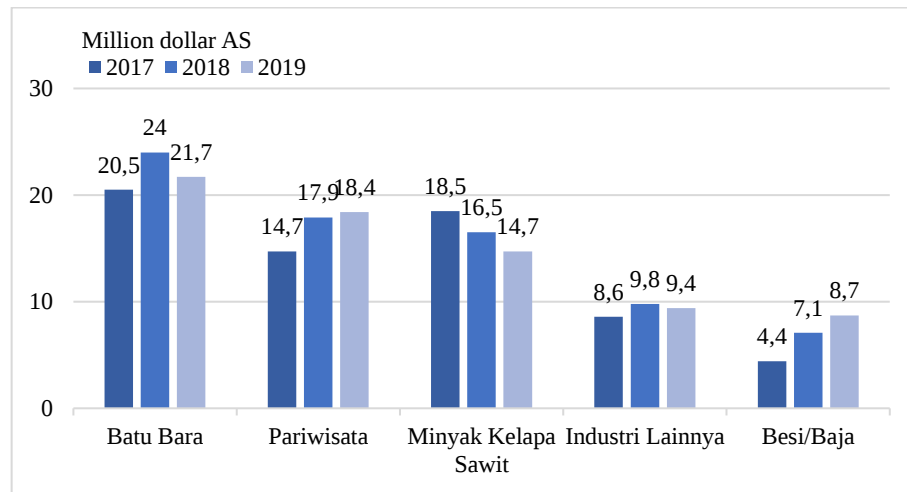
Keywords: collaborative governance, Likupang, tourism destination

©2023 Direktorat Kajian Strategis

PENDAHULUAN

Pariwisata merupakan industri rumit yang terdiri atas banyak perusahaan beragam, dengan tema umum menyediakan produk, jasa, dan layanan kepada pengunjung (Camilleri, 2018). Sektor ini telah menjadi faktor penting dalam mempromosikan ekonomi regional dan nasional. Hal ini karena pariwisata berkontribusi pada akumulasi nilai tukar, penciptaan lapangan kerja, dan perbaikan infrastruktur (Matzana et al., 2022). Investasi pariwisata didorong untuk meningkatkan pendapatan dengan menciptakan investasi pendukung seperti bank, bursa saham, restoran, hotel dan berbagai tempat hiburan. Semua faktor tersebut menyebabkan pertumbuhan ekonomi di negara yang menjadi tuan rumah (Saleh et al., 2019).

Bagi pemerintah Indonesia, pariwisata menjadi pilihan strategis sebagai sektor unggulan dan prioritas dalam menopang perekonomian masa depan, melalui sumbangan pemasukan devisa. Dalam publikasi Bank Indonesia (2020), pada tahun 2019 pariwisata berkontribusi 18,4 miliar USD bagi perekonomian Indonesia, naik dari sebelumnya 17,9 miliar USD pada tahun 2018. Perolehan devisa sektor ini mengalami kenaikan rata-rata 12,3 persen per tahun dan menunjukkan bahwa kinerjanya prospektif. Pariwisata menempati peringkat kedua penyumbang devisa, hanya satu tingkat di bawah batu bara sebagai penyumbang tertinggi, dan mengalahkan minyak kelapa sawit, besi/baja, serta industri lainnya (Gambar 1).

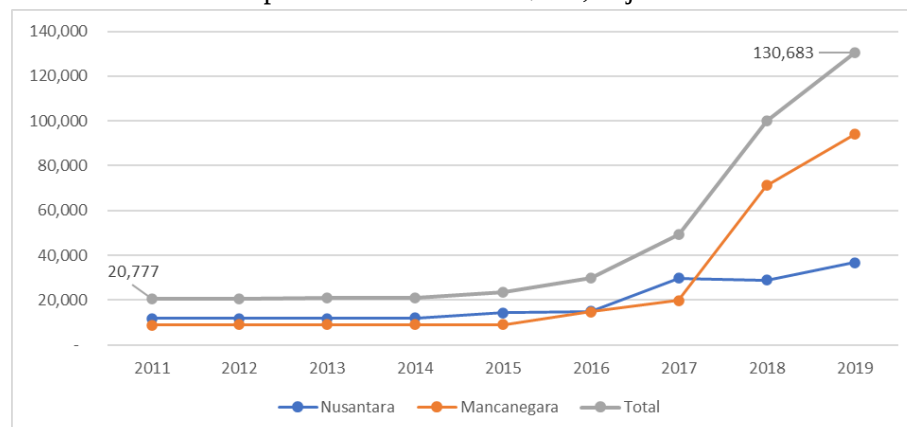


Gambar 1. Penyumbang Devisa Tertinggi Berdasarkan Komoditas Sektoral
Sumber: Bank Indonesia, 2020

Potret Likupang sebagai Destinasi Pariwisata Super Prioritas

Likupang adalah kawasan yang secara administratif berada di Kabupaten Minahasa Utara, Provinsi Sulawesi Utara. Kebijakan pembangunan kepariwisataan Likupang merupakan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (Ripparnas) Tahun 2010–2025 (2011). Dalam rangka mempercepat realisasi pengembangan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), tahun 2019 Likupang ditetapkan sebagai Destinasi Pariwisata Super Prioritas (DPSP).

Gambar 2 menunjukkan jumlah wisatawan mancanegara (wisman) ke Minahasa Utara meningkat cukup signifikan, dari 8.901 orang pada 2011 menjadi 93.964 orang tahun 2019. Jumlah ini bahkan melebihi angka wisatawan nusantara (wisnus) sejak 2018, periode ketika total pergerakan wisnus mengalami kenaikan signifikan sebesar 102,19 persen. Capaian tersebut memperlihatkan peluang menjanjikan untuk pengembangan pariwisata Minahasa Utara. Pengeluaran wisman pada 2019 rata-rata US\$129,21 per hari (BPS, 2020) dengan rata-rata lama tinggal 8,87 hari. Ini berarti devisa yang diperoleh dari kunjungan wisman ke Minahasa Utara pada 2019 sebesar US\$107,69 juta.



Gambar 2. Jumlah Kedatangan Wisatawan di Minahasa Utara
Sumber : BPS, diolah 2022

Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2019 Tentang KEK Likupang (2019) menjadi langkah strategis pemerintah dalam mendorong pengembangan ekonomi nasional untuk menumbuhkan kegiatan perekonomian di Kabupaten Minahasa Utara. Dengan luas 197,4 Ha, KEK Likupang yang terletak di Kecamatan Likupang Timur, diproyeksikan menarik investasi sebesar 5 triliun rupiah dan perkiraan daya serap tenaga kerja mencapai 33.262 orang sampai tahun 2040. Merujuk Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus (2009), sasaran yang ingin dicapai dalam pengembangan KEK adalah (1) meningkatkan investasi serta menyiapkan kawasan dengan lokasi strategis dan memiliki keunggulan geoekonomi, (2) meningkatkan kegiatan industri, pengiriman barang ke dan dari pasar luar negeri, serta usaha bernilai ekonomi tinggi lainnya dapat dioptimalkan, (3) mempercepat pembangunan wilayah dengan mendorong tumbuhnya sentra-sentra ekonomi baru sehingga dapat mencapai keseimbangan pembangunan wilayah, dan (4) menerapkan pendekatan mutakhir dalam pembangunan regional guna menumbuhkan ekonomi, termasuk perdagangan, industri, dan sektor pariwisata yang diharapkan dapat membuka lapangan kerja baru.

Walaupun dibekali berbagai potensi dan keunggulan pariwisata dengan keindahan alam karena termasuk dalam kawasan *coral triangle area*, tata kelola Likupang sebagai DPSP masih menghadapi permasalahan, diantaranya:

1. Belum optimalnya pengelolaan destinasi wisata, tercermin dari terbatasnya kapasitas kelembagaan pemerintah maupun masyarakat dalam pengembangan pariwisata;
2. Masih rendahnya jumlah dan kapasitas sumber daya manusia (SDM) kepariwisataan lokal yang memenuhi standar internasional dan berimplikasi langsung pada kualitas pelayanan (*hospitality*) terhadap wisatawan;
3. Terbatasnya kemampuan pemerintah daerah dalam membangun infrastruktur dasar dan pendukung pariwisata, terutama sektor transportasi dan fasilitas pariwisata lainnya;
4. Pariwisata belum memberikan dampak ekonomi yang signifikan dan merata bagi daerah maupun pelaku usaha dan masyarakat lokal;
5. Muncul resistensi ketika rencana pengembangan Likupang disampaikan Pemerintah Daerah, karena masyarakat (terutama aktivis pemerhati lingkungan) memiliki persepsi awal bahwa pemerintah daerah tidak turut serta menjaga kelestarian lingkungan dengan pernah memberikan izin eksplorasi tambang di Pulau Bangka;
6. Belum ada forum bersama yang diinisiasi oleh Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara dan melibatkan para pemangku kepentingan baik dari unsur pemerintah dan nonpemerintah yang secara khusus membahas isu-isu yang dihadapi dalam pengembangan pariwisata Likupang (Kemenparekraf, 2021).

Berbagai permasalahan tersebut berdampak pada tidak tercapainya target pembangunan Likupang sebagaimana amanat PP 84/2019, yang seharusnya sudah selesai dan dapat dioperasikan paling lambat dalam kurun waktu tiga tahun setelah penetapan sebagai KEK. Sampai dengan semester I tahun 2022, belum ada infrastruktur yang selesai dibangun dan siap dioperasikan oleh Badan Usaha Pembangun dan Pengelola KEK Likupang. Ini berarti, KEK belum bisa menyerap tenaga kerja sektor pariwisata

sebagaimana target 33.262 orang pekerja (Tabel 1). Berdasarkan Laporan Perkembangan Kawasan Ekonomi Khusus Tahun 2021 yang dikeluarkan Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus (2022), penyerapan tenaga kerja di KEK Likupang sejumlah 22 orang atau hanya 0,07 persen dari target.

Tabel 1. Profil Kawasan Ekonomi Khusus dengan Bidang Usaha Pariwisata

Kawasan (Luas)	Landasan Hukum (Badan Usaha Pembangun dan Pengelola)	Target Investasi (Tahun) & Tenaga Kerja	Infrastruktur
KEK Tanjung Lesung (1.500 Ha)	PP No. 26 Tahun 2012 (PT Banten West Java Tourism Development Corporation)	Rp92,4 Triliun (2025) & 85.000 orang	1. Tersedia air dengan kapasitas 4,7 L/detik 2. Pembangunan Marina Yacht & Cruise Terminal sebagai Pelabuhan Kapal Wisata beroperasi 2020 3. Tersedia listrik dengan kapasitas 10 MW 4. Pembangunan airstrip 5. Tersedia Instalasi Pengolahan Air Limbah dengan kapasitas 0,6 L/detik 6. Tersedia sarana telekomunikasi menggunakan <i>fiber optic</i>
KEK Mandalika (1.035,67 Ha)	PP No. 52 Tahun 2014 (PT Pengembangan Pariwisata Indonesia, ITDC)	Rp28,630 Miliar (2030) & 58.700 orang	1. Telah terbangun jalan dalam kawasan sepanjang 4 km 2. Pembangunan infrastruktur dan fasilitas seperti gedung perkantoran 3. Pembangunan Instalasi Pengolahan Air Bersih dengan teknologi <i>Sea Water Reverse Osmosis</i>
KEK Tanjung Kelayang (324,4 Ha)	PP No. 6 Tahun 2016 (PT Belitung Pantai Intan)	Rp9,000 Miliar (2030) & 3.500 orang	1. Perpanjangan runway Bandara HAS Hanandjoeddin dari 2.250 menjadi 2.500 m 2. Peningkatan kapasitas TPA Gunung Sadai menjadi 8 Ha 3. Telah tersedia jalan nasional Tanjung Pandan – Tanjung Tinggi 4. Pembangunan Embung Gunung Mentas (400 L/det) 5. Peningkatan kapasitas listrik 41,5 MW 6. Pembangunan pelabuhan pariwisata (<i>yacht</i>) di Tanjung Kelayang 7. Pembangunan GI Tanjung Tinggi (2×30 MVA) dan transmisi 70 kV (GI Dukong-GI Tanjung Tinggi) 8. Pembangunan jaringan distribusi dari SPAM Sijuk (20 L/det).
KEK Likupang (197,4 Ha)	PP No. 84 Tahun 2019 (PT. Minahasa Permai Resort Development)	Rp5 Triliun (2040) & 33.262 orang	-

Sumber: Dewan KEK Nasional, diolah 2022

Kegiatan perekonomian yang diharapkan tumbuh sebagai dampak pembangunan KEK, sampai saat ini belum sepenuhnya tercapai sebagaimana tujuan KEK, yakni menyediakan lokasi berusaha bagi koperasi, dan wirausaha mikro, kecil, menengah, sebagai pendukung kegiatan ekonomi dalam kawasan. Selain itu, realisasi investasi masih jauh dari harapan. Penanaman modal usaha KEK Likupang sampai pertengahan tahun 2022 baru mencapai US\$21,04 juta, setara Rp307,8 miliar (kurs Rp14.600) atau baru mencapai 6,16 persen dari target. Sebelumnya, pada periode tahun 2020–2021, dari Rp70 miliar komitmen investasi, hanya 2,5 persen atau Rp1,75 Miliar yang terealisasi (Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, 2022).

Pariwisata sangat terkait dengan kepentingan multiaktor, multisektor, dan *multistakeholder*, sebagaimana dikemukakan Aribowo et al. (2018). Walaupun menjadi industri potensial sumber utama devisa, seringkali sektor ini kurang optimal dalam mendorong sektor ekonomi lainnya di daerah karena terhambat oleh kurangnya koordinasi antarelemen secara bersama-sama. Sebagai sebuah rantai nilai, Roxas et al. (2020) mengemukakan bahwa dukungan, komitmen, dan kerja sama para pemangku kepentingan pariwisata sangat penting untuk mempromosikan pariwisata. Oleh karena itu, dibutuhkan tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) lintas sektor untuk mencapai tujuan bersama mengembangkan pariwisata Likupang sehingga menjadi destinasi pariwisata berkualitas serta memberi dampak bagi perekonomian masyarakat dan pengembangan wilayah.

Hal ini memberi gambaran pentingnya *collaborative governance* dalam mendorong pengembangan pariwisata di suatu daerah. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat sebuah tata kelola kolaboratif. Selanjutnya, dibuat model *collaborative governance* yang dapat digunakan untuk membangun kolaborasi lintas pemangku kepentingan dalam menyelesaikan permasalahan kepariwisataan suatu daerah.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode *case study* untuk menggali dan memahami lebih dalam permasalahan tata kelola kolaboratif pengembangan pariwisata, dengan lokus Likupang. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam kepada delapan *key informan* selama 30–40 menit, baik dari unsur pemerintah maupun luar pemerintahan dengan kriteria: (1) berpotensi memiliki data kepariwisataan yang dibutuhkan; (2) mampu memberikan penjelasan terkait kerja sama lintas sektor di Likupang; dan (3) menjadi bagian (langsung atau tidak langsung) dari kebijakan pengembangan pariwisata Likupang. Data sekunder didapatkan dengan studi literatur, antara lain Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Minahasa Utara, Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Kabupaten Minahasa Utara, dan Minahasa Utara Dalam Angka. Studi pustaka peraturan perundang-undangan juga dilakukan, antara lain Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, UU Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dan Perpres Nomor 26 Tahun 2022 tentang Tim Koordinasi

Kepariwisata. Uji kredibilitas dilakukan dengan teknik triangulasi untuk menguji keabsahan data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Studi yang dilakukan Mardhani et al. (2021) menunjukkan keterkaitan antara pariwisata dan pertumbuhan ekonomi. Sebagaimana ditegaskan Nongsiej dan Shimray (2017), pariwisata adalah salah satu industri utama yang menggerakkan perekonomian negara. Sektor pariwisata memegang peranan penting dalam perolehan devisa, pendapatan daerah, pengembangan wilayah dan investasi, penyediaan lapangan kerja, serta usaha di berbagai wilayah Indonesia. Pemerintah telah merencanakan langkah-langkah untuk mewujudkan tujuan pembangunan pariwisata nasional dengan mengembangkan 10 Destinasi Pariwisata Prioritas, termasuk Destinasi Pariwisata Nasional (DPN) Manado-Likupang. Dengan dukungan letak geografis yang strategis dari sisi ekonomi dan potensi wisata bahari yang dimiliki, penetapan Likupang sebagai Destinasi Pariwisata Super Prioritas (DPSP) memberi dampak bagi peningkatan kualitas sebagai destinasi, baik dari aspek aksesibilitas, amenities, dan atraksi. Namun ini membutuhkan kolaborasi tata kelola.

Kerja sama, Koordinasi, dan Kolaborasi

McNamara (2012) menggambarkan dalam hubungan lintas organisasi, kemitraan merupakan sebuah rangkaian interaksi yang berkembang, diawali dengan kerja sama (*cooperation*) pada level terendah, kemudian di tengah terdapat koordinasi (*coordination*), dan kolaborasi (*collaboration*) ditempatkan pada tingkat tertinggi.

Kerja sama didefinisikan McNamara (2012) sebagai interaksi antara aktor yang mampu mencapai tujuan organisasi tetapi memilih untuk bekerja sama dalam struktur dan kebijakan yang ada untuk melayani kepentingan individu. Kerja sama menggambarkan hubungan dengan orang lain sehingga dapat mencapai tujuan masing-masing. Kerja sama lebih mungkin berkembang ketika cara operasi tetap independen, pelaksanaan kemitraan didasarkan pada koneksi personil di tingkat terendah organisasi, informasi penting dibagikan melalui saluran informal, dan keputusan dibuat oleh masing-masing personil (McNamara, 2012). Koordinasi ditempatkan pada posisi di tengah yang didefinisikan sebagai komunikasi antaraktor di mana hubungan formal dimobilisasi karena bantuan pihak lain diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi. Wang dan Gong (2022) berpendapat bahwa koordinasi berarti para peserta harus terbuka satu sama lain.

Dalam konteks pengembangan pariwisata Likupang, saat ini kemitraan yang telah dibangun antara pemerintah dan aktor nonpemerintah baru pada tahap kerja sama sampai dengan koordinasi. Misalnya, kerjasama antara pemilik *resort* di Pulau Bangka dengan masyarakat terkait pengelolaan sampah dan pemanfaatan lahan perkebunan masyarakat yang hasilnya dipasok kepada *resort-resort*. Untuk level yang lebih tinggi, yakni koordinasi, saat ini diinisiasi oleh Deputy Koordinasi Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi yang secara berkala setiap bulan melaksanakan rapat koordinasi perkembangan dan tindak lanjut pembangunan DPSP Likupang. Hasil rapat bulanan pada tingkat Eselon I dan II kemudian menjadi bahan pada Rapat Koordinasi Tingkat Menteri membahas Perkembangan 5 DPSP. Isu dan

permasalahan strategis yang teridentifikasi pada saat koordinasi, membutuhkan kerangka pemecahan masalah inovatif dari pemerintah, terutama pemerintah daerah yang memiliki kepentingan terbesar dalam pengembangan pariwisata di Likupang. Dibutuhkan kolaborasi dengan melibatkan pemerintah lintas tingkatan, aktor nonpemerintah dari berbagai sektor, serta masyarakat sebagai penerima manfaat atas aktivitas kepariwisataan di daerahnya.

Kolaborasi merupakan rangkaian kemitraan pada level tertinggi. McNamara (2012) mengartikannya sebagai komunikasi antara aktor yang bekerja sama untuk mencapai tujuan yang kompleks berdasarkan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama untuk tugas-tugas yang saling terkait dan tidak dapat diselesaikan sendiri. Karena membutuhkan sumber daya, hubungan, koneksi yang lebih dekat, bahkan batas antarorganisasi akan tidak nampak jelas, kolaborasi tidak sama dengan kerja sama dan koordinasi (McNamara, 2012). Jika metode aksi bersama dikembangkan berdasarkan kebutuhan kelompok, implementasi kemitraan berpusat pada partisipatif, komunikasi terbuka dan teratur digunakan untuk mempromosikan saling pengertian, dan keputusan dibuat melalui proses partisipatif, kolaborasi dapat lebih mungkin dilakukan. Gori et al. (2021) mengemukakan bahwa pendekatan kolaboratif yang menyatukan berbagai perspektif pemangku kepentingan menghasilkan hasil yang positif dan meningkatkan efektivitas kebijakan pariwisata.

Permasalahan Kemitraan Lintas Sektor Pengembangan Pariwisata Likupang *Kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM)*

Kapasitas SDM masih menjadi tantangan yang dihadapi industri pariwisata, terutama bagi daerah yang menjadikan pariwisata sebagai sektor unggulan. Tanpa keterampilan, sumber daya manusia dan pelaku usaha tidak dapat masuk atau bertahan dalam industri perjalanan dan pariwisata (Evans, 2019). Kompetensi berkembang dari sumber daya dan menunjukkan keterampilan, teknologi, atau pengetahuan. Membangun sebuah kawasan destinasi pariwisata tidak semata-mata berbicara tentang infrastruktur fisik, sarana, dan prasarana. Selain aksesibilitas, amenities, dan atraksi, sumber daya manusia harus menjadi perhatian karena dapat mempengaruhi motivasi masyarakat untuk turut serta dalam kemitraan lintas sektor. Kurangnya informasi, modal, keterampilan, dan kepercayaan diri menjadi halangan bagi masyarakat untuk terlibat (Cole, 2006). Mata pencaharian utama masyarakat Likupang adalah nelayan dan petani kebun, yang belum memahami bahwa pariwisata juga dapat memberikan pekerjaan yang lebih baik.

“Kendala utamanya SDM. Kami sebenarnya sangat menerima jika ada anak-anak SMK yang mau magang. Sekarang kan sudah ada 3 SMK Perhotelan, di Winuri, Tanah Putih sama di Desa Paputungan. Ini sebenarnya butuh dukungan pemerintah, Pemda khususnya ya, jadi bagaimana sekolah-sekolah itu dikasih guru dan fasilitas, khusus jurusan Perhotelan. Hotel Mini misalnya, supaya siswa nya tau bagaimana pelayanan di hotel. Ya maaf saja pak, anak-anak yang PKL itu, sampai di sini, ada juga yang tidak tau apa-apa, kami lagi di sini yang harus men-training” (Andry Kakase, Manajer Operasional Paradise Hotel Golf and Resort).

Ego Sektoral dan Berlapisnya Aturan

Karena melibatkan banyak pemangku kepentingan, kerjasama lintas sektor dalam pengembangan pariwisata Likupang masih dilakukan sendiri-sendiri dengan kepentingannya masing-masing tanpa dilakukan integrasi, pembangunan jalan lingkar di Pulau Bangka misalnya. Berdasarkan hasil kajian Rencana Induk Destinasi Pariwisata Nasional (RIDPN) Manado-Likupang yang disusun tahun 2021, konsultan perencana sudah mengusulkan pengembangan jalan lingkar sepanjang 17,6 km yang menghubungkan Desa Lihunu, Desa Ehe, Desa Libas dan Desa Kahuku (Kemenparekraf, 2021). Ini merupakan satu-satunya akses yang menghubungkan keempat desa tersebut. Walaupun sebagian lahan sudah dimiliki oleh perusahaan ekstambang, pemerintah desa, dalam hal ini Hukum Tua dan Pemerintah Kabupaten, telah bersepakat dan berkomitmen untuk mendukung usulan tersebut. Pengembangan jalan yang saat ini statusnya jalan rintisan yang dibangun PNPM tentu membutuhkan dukungan dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), terutama dari sisi alokasi anggaran. Sebelum pembangunan jalan, kejelasan status kepemilikan tanah juga penting agar tidak terjadi kesalahan yang menimbulkan gugatan tanah di kemudian hari, apalagi jika Badan Pertanahan Nasional sebelumnya sudah mengeluarkan sertifikat kepemilikan. Setelah persetujuan dan dukungan dari masyarakat diperoleh, status kepemilikan lahan jelas, kesiapan pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran pembebasan lahan, ternyata belum mampu mempercepat pembangunan jalan lingkar oleh Kementerian PUPR karena Kementerian PUPR hanya dapat melakukan pembangunan pada jalan dengan status jalan nasional. Ini berarti masih ada proses panjang dan berlapis sebelum pembangunan jalan yang diharapkan masyarakat tersebut dapat terlaksana.

“Salah satu unit usaha kami Kebun Minahasa-Halmahera. Afdeling Marinsow di Minahasa Utara adalah salah satu afdeling dari empat yang kami miliki, salah satunya yang terletak di Desa Marinsow, Kecamatan Likupang Timur. Terdapat komoditi kelapa hybrida yang dibudidayakan di atas tanah hak guna usaha (HGU) seluas 1.440,16 Ha. Jadi HGU Kebun di Minahasa Utara itu berakhir 2015 dan dua tahun sebelumnya kami sudah minta perpanjangan, dan 2018 kemarin lokasinya telah diukur oleh Badan Pertanahan Nasional Pusat dengan luasan 1.370 Ha, saat ini masih menunggu rekomendasi di keluarkan oleh pemerintah Provinsi Sulut.” (Jemmy Jaya, Sekretaris PTPN XIV).

Kendala lain yang menyebabkan pembangunan KEK Likupang belum maksimal saat ini adalah permasalahan lahan antara PT Perkebunan Nusantara IV (PTPN IV) dan PT MPRD selaku Badan Usaha Pembangun dan Pengelola KEK. Lahan HGU milik PTPN IV tidak masuk dalam lahan KEK namun sebagian diantaranya atau seluas 8,6 Ha dibutuhkan untuk akses menuju KEK. Walaupun HGU sudah berakhir, PTPN IV berpegangan bahwa pemegang HGU masih mendapat prioritas untuk memperpanjang HGU tersebut dan telah memproses sesuai ketentuan yang berlaku sehingga untuk kebutuhan jalan akses, PTPN IV menuntut adanya ganti rugi lahan dari Pemerintah. Di sisi lain, pemerintah provinsi tidak dapat mengalokasikan anggaran ganti rugi karena status HGU Kebun Marinsow sudah bukan milik PTPN. Permasalahan tersebut harus diselesaikan dalam kerangka kolaborasi

karena aksesibilitas merupakan kunci dari pengembangan kawasan yang diinginkan oleh pelaku usaha.

“Sekali lagi yang paling dibutuhkan adalah akses dari Manado, dari Bandara menuju kesini dan tentunya ke KEK.” (Andry Kakase, Manajer Operasional Paradise Hotel Golf and Resort).

Belum Maksimalnya Pendampingan Masyarakat

Masyarakat Likupang lebih banyak bekerja sebagai petani kebun dan nelayan. Eksplorasi bijih besi dan emas dengan masuknya beberapa perusahaan tambang berpengaruh pada perubahan mata pencaharian sebagai pekerja tambang, baik di perusahaan maupun mengolah tambang rakyat. Ketika pemerintah mengambil kebijakan dengan menetapkan Likupang sebagai DPSP tentu akan berpengaruh terhadap perubahan kondisi sosial masyarakat. Masyarakat harus siap ketika daerahnya menjadi daerah tujuan wisata unggulan di Sulawesi Utara, jangan sampai mengalami “*cultural shock*”, kemudian malah melakukan hal-hal yang dapat mengurangi kenyamanan wisatawan.

“...memang diharapkan pemberdayaan masyarakat ini yang perlu kita pertajam, artinya jangan hanya mendampingi 1-2 hari, tetapi pendampingan ini berkelanjutan. Seperti kemarin disiapkan oleh Pemerintah, TPS3R yang ada di Pulisan dan Kinunang, ada 3 desa di situ, tapi kemudian gedungnya ada, peralatannya ada, tetapi pendampingan kepada masyarakat, ini mulai dari memilah bahkan sampai pada pengolahan belum ada, makanya belum ada pergerakan penuh” (Delby Wahi, Camat Likupang Timur).

Belum Ada Forum Bersama Lintas Pemangku Kepentingan

Dengan semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi Pemerintah saat ini, kolaborasi dapat menjadi jawaban. Untuk mempercepat penyelesaian permasalahan pembangunan kepariwisataan, Pemerintah sudah memiliki instrumen dalam Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2022 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 Tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Kepariwisata (2022). Dalam struktur tersebut, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi selaku Wakil Ketua I melakukan *monitoring* dan koordinasi berjenjang secara berkala. Rapat tingkat Eselon I dilaksanakan setiap bulan dengan membahas isu-isu dan permasalahan faktual di lapangan, yang kemudian ketika terdapat isu yang lebih kompleks, didorong menjadi materi pembahasan dalam Rapat Koordinasi Tingkat Menteri 5 DPSP yang dilakukan setiap semester. Forum koordinasi seharusnya sampai pada tingkat daerah, diinisiasi oleh pimpinan daerah, dan melibatkan seluruh unsur terkait baik pemerintah maupun nonpemerintah. Isu, permasalahan dan rekomendasi yang dihasilkan pada forum daerah selanjutnya dilaporkan dan dikoordinasikan pada tingkatan yang lebih tinggi.

Kurangnya Promosi

Bagaimana kemitraan dibangun, apa saja substansi dan tujuan yang ingin dicapai bersama seharusnya disebarluaskan kepada seluruh pemangku kepentingan agar setiap aktor mengetahui secara jelas apa saja yang dapat dioptimalisasi untuk mengembangkan pariwisata. Dalam mendukung pengembangan pariwisata Sulawesi Utara, PT Angkasa

Pura I sebagai operator Bandara Sam Ratulangi Manado yang menjadi pintu masuk utama wisatawan ke Likupang dan destinasi lainnya di Sulawesi Utara, juga sudah melakukan langkah-langkah inovatif, salah satunya dengan memberikan spot promosi *event* di terminal kedatangan kepada pemerintah daerah yang sudah bekerjasama, dan tidak dipungut biaya apapun. Akan tetapi, kemitraan yang sudah terbangun belum maksimal dipromosikan sehingga pemerintah daerah yang seharusnya dapat memperoleh manfaat dari kerjasama tersebut belum secara maksimal memanfaatkan fasilitas gratis dari PT Angkasa Pura I. Sebagaimana dikemukakan Perkins et al. (2020), kolaborasi telah membuktikan dirinya dalam *branding* yang dapat membangun citra positif destinasi.

“Di bandara sebenarnya sudah tersedia Tourism Information Center, TIC, ada ruang, spot yang digratiskan, free of charge untuk pemutaran video dan media promosi lain. Jadi ketika wisatawan tiba di bandara, sudah bisa mengetahui event-event apa saja yang sedang diadakan di Sulawesi Utara. Bisa saja kan, setelah melakukan kegiatan yang jadi tujuan utama dia datang, bisa lanjut ikut acara yang dia liat promonya di bandara.” (Indra Nasution, Manajer Operasional Angkasa Pura I Manado)

“Kami sudah buat MoU dengan beberapa Pemda di Sulawesi Utara, sekali lagi semuanya gratis tanpa bisa apapun. Nah Pemda juga bisa mendapatkan manfaat lebih, gimana caranya, ya video promosi mereka juga bisa diputar di semua jaringan bandara Angkasa Pura I. Tetapi ya belum banyak Pemda yang membuat MoU dengan kami, mungkin karena mereka pikir ada biaya atau anggaran yang harus dikeluarkan untuk promosi di bandara.” (Indra Nasution, Manajer Operasional Angkasa Pura I Manado).

Aktor dalam Koordinasi Pengembangan Pariwisata Likupang

Tata kelola kolaboratif bersifat bersama dan beragam, melibatkan aktor berbeda dengan pengalaman, minat, dan gagasan berbeda (Burgos & Mertens, 2022). Bryson et al. (2006) mengartikan kemitraan lintas sektor sebagai hubungan sukarela organisasi dari dua atau lebih sektor dalam upaya bersama yang melibatkan berbagi informasi, sumber daya, kegiatan, kemampuan, risiko, dan pengambilan keputusan untuk mencapai hasil publik yang sulit atau tidak mungkin dicapai oleh satu organisasi yang mengatur dirinya sendiri. Sebagai sektor yang multiaktor, pengembangan pariwisata Likupang juga melibatkan pemangku kepentingan baik dari unsur pemerintah maupun nonpemerintah dengan tugas, fungsi, dan peran yang teridentifikasi sebagai berikut.

Pemerintah

Pemerintah memainkan peran penting dalam menciptakan infrastruktur yang memadai, mempromosikan pariwisata, menyediakan berbagai fasilitas, dan layanan logistik (Saleh et al., 2019), juga berpotensi untuk mengendalikan, merencanakan, mengarahkan pertumbuhan dan perkembangan industri pariwisata (Mowforth & Munt, 2015). Menyelesaikan permasalahan kepariwisataan tidak dapat dilakukan sendiri oleh Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, dibutuhkan koordinasi lintas sektor sebagaimana ditetapkan dalam Perpres Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Kepariwisata, diubah dengan Perpres Nomor 26 Tahun 2022 tentang

Perubahan Ketiga atas Perpres Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Kepariwisata. Dalam Perpres 26 Tahun 2022 dinyatakan bahwa tim koordinasi kepariwisataan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden.

Unit Pemerintah Daerah

Aktor ini diartikan secara luas tidak terbatas pada organisasi perangkat daerah tertentu, misalnya dinas pariwisata daerah saja tetapi seluruh unit terkait lainnya mulai dari bupati sebagai pimpinan daerah, sekretariat daerah kabupaten, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), dinas pekerjaan umum dan perumahan rakyat, dinas kelautan dan perikanan, serta perangkat daerah terkait lainnya. Lembaga ini secara aktif terlibat dalam mempromosikan pariwisata, menyediakan infrastruktur dan layanan untuk mendukung pariwisata, dan mengelola dampak pariwisata. Penelitian yang dilakukan Ma et al. (2018) menunjukkan bahwa pemerintah lokal perlu lebih fleksibel untuk merangkul, mempromosikan, dan mengintegrasikan aktor sosial yang muncul sebagai mitra pemerintah dalam kolaborasi untuk memastikan ketahanan, efektivitas, dan keberlanjutan mereka.

“Kami pemerintah daerah yang ada di wilayah, menjadi corong, apalagi soal SDM. Selalu kami sampaikan bahwa anak-anak harus disekolahkan, jadi jangan sampai orang luar semua yang menjadi pemandu, oh ini tempatnya ceritanya begini, ya pasti tidak seperti orang lokal yang menyampaikan.” (Delby Wahyu, Camat Likupang Timur).

Komunitas

Individu, meskipun tidak menerima manfaat ekonomi langsung dari kegiatan pariwisata dapat mendukung pengembangan sektor ini, terutama karena rasa kebersamaan membuat mereka melihat manfaat kolektif komunitas sebagai faktor pendorong yang penting (Chauhan, 2022). Komunitas adalah individu dengan kepentingan yang diakui bersama dalam sumber daya destinasi. Menurut Nagarjuna (2015), masyarakat yang tinggal di atau dekat destinasi harus diperhatikan dan dilibatkan dalam kegiatan pariwisata. Mereka dapat berpartisipasi melalui bisnis swasta yang dikelola asing, bisnis yang dijalankan oleh pengusaha lokal, bisnis komunitas, usaha patungan masyarakat-sektor swasta, dan badan perencanaan pariwisata (Nagarjuna, 2015).

Pelaku Usaha

Pemerintah pada hampir semua tingkatan menghadapi permasalahan kurangnya keahlian, kapasitas, atau sumber daya pendanaan dalam melaksanakan pembangunan. Selain itu, pemerintah juga masih mengalami kesulitan untuk mengidentifikasi tren yang muncul dan mengadopsi kebijakan serta prosedur yang efektif (Forrer et al., 2014). Oleh karena itu, administrator publik perlu mengesampingkan dan mungkin menjauh dari struktur hierarki birokrasi saat ini dan melibatkan aktor di luar pemerintah, terutama sektor swasta, untuk mengatasi tantangan tersebut. Sektor swasta mencakup semua individu atau organisasi yang menyediakan barang atau jasa dengan tujuan menghasilkan keuntungan. Badan usaha swasta mengukur keberhasilan berdasarkan standar keuangan, seperti berapa

besar margin keuntungan, laba atas ekuitas, dividen, harga saham dibanding pendapatan, dan pangsa pasar.

Dalam melaksanakan perannya, perusahaan swasta dapat menunjukkan tanggung jawab sosial dengan membantu komunitas mereka menjadi ramah lingkungan dan berkontribusi untuk tujuan lain yang layak tetapi kontribusi dengan menunjukkan nasionalisme yang baik umumnya juga berdampak baik untuk bisnis. Mereka menghargai efisiensi bisnis dan operasi yang dapat meningkatkan keuangan mereka dalam jangka pendek dan panjang, sekaligus memuaskan pelanggan, pemangku kepentingan, dan pemegang saham. PT Angkasa Pura I Manado telah berkontribusi dengan melakukan kegiatan penanaman bibit mangrove sebanyak 8.000 pohon di Desa Bahoy. Selain itu, melakukan pendampingan UMKM serta membangun toilet representatif yang dilengkapi dengan sumur di Pantai Pulisan.

“Nah diharapkan dari teman-teman BUMN bisa lah melatih masyarakat, karena disadari anggaran pemerintah berkurang karena Covid, nah teman-teman BUMN bisa masuk untuk melakukan pendampingan itu” (Delby Wahiu, Camat Likupang Timur).

Lembaga Nonprofit

Sektor nirlaba mencakup organisasi dan asosiasi yang diorganisasi untuk alasan dan tujuan selain memperoleh keuntungan, laba dari program yang dilaksanakan, dan bukan bekerja untuk pemerintah. Jangkauan dari lembaga nonprofit sangat luas dan semakin banyak layanan publik disediakan melalui beberapa jenis kemitraan dengan organisasi nirlaba. Organisasi nonprofit memiliki rekam jejak yang lebih jelas daripada sektor swasta. Mereka lebih berorientasi pada misi (seperti halnya dengan sektor publik) dan menekankan jumlah orang yang dilayani dalam kaitannya dengan misi yang ingin dicapai (Forrer et al., 2014).

Dalam konteks pengembangan pariwisata Likupang, pernah terjadi konflik antara perusahaan tambang dan masyarakat di Pulau Bangka dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang peduli terhadap pelestarian alam dan lingkungan di Likupang. LSM ini berperan dalam melakukan advokasi, pendampingan kepada masyarakat. Ini dilakukan oleh Maria Taramen dari Tunas Hijau Minahasa Utara, sekaligus anggota Korps Perempuan Relawan Konservasi yang selama konflik 5 (lima) tahun mendampingi masyarakat Desa Ehe di Pulau Bangka, Likupang Kepulauan, menolak kehadiran aktivitas pertambangan. Anggota LSM juga berperan untuk memberikan edukasi sejak dini kepada siswa dari tingkat Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, sampai Sekolah Menengah Atas. Maria Taramen bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara memberikan pembelajaran kelas konservasi dengan harapan para siswa lebih peduli lingkungan sehingga di masa yang akan datang, menjadi *champion* dalam upaya pelestarian lingkungan yang mendukung pariwisata berkelanjutan di Likupang.

“Mereka (aktivis dan LSM) ada. Saya justru berterima kasih kepada mereka, terima kasih teman-teman, anda menjadi alarm di wilayah sini, mengingatkan kita pemerintah, bahwa ini loh pemerintah, masih ada yang bolong-bolong disini.” (Delby Wahiu, Camat Likupang Timur).

Media

Aktor kebijakan di luar pemerintah ini, menjadi salah satu elemen penting dalam sebuah kolaborasi pembangunan kepariwisataan, terutama pada masa kebutuhan informasi faktual dan dapat dipercaya semakin mengemuka. Agar dapat memberikan informasi yang berimbang, media massa harusnya menjaga independensi sehingga dapat mengawal proses kolaborasi menuju tujuan utama yang ingin dicapai.

Faktor-faktor Penghambat dan Pendukung Kolaborasi Lintas Sektor dalam Pengembangan Pariwisata Likupang

Faktor Penghambat Kolaborasi

1. Karakter Masyarakat

Pariwisata menjadi sektor prioritas di Likupang namun bekerja di perusahaan tambang menjadi pilihan sumber mata pencaharian masyarakat karena memberi standar penghasilan yang baik dan mencukupi. Akan tetapi, di sisi lain, aktivitas pertambangan dari waktu ke waktu memberi dampak kerusakan lingkungan. Di sinilah fungsi pariwisata, selain memberi manfaat ekonomi, di saat yang sama juga menjaga kelestarian lingkungan yang menjadi modal utama suatu destinasi.

“Ya mungkin Bapak pernah dengar ya, di sini kan sukanya pesta, nyanyi-nyanyi, putar musik sampai tengah malam. Nah sebenarnya itu kan bisa mengganggu tamu. Masyarakat di sini mungkin sudah terbuai dengan tambang Pak, disitu kan bisa cepat dapat uang ya, padahal tidak hanya disana loh, bekerja di sektor pariwisata juga menjanjikan sebenarnya.” (Andry Kakase, Manajer Operasional Paradise Hotel Golf and Resort).

2. Tingkat Kepercayaan kepada Pemerintah

Keberhasilan kebijakan pembangunan pariwisata di Likupang membutuhkan dukungan dari masyarakat dan aktor nonpemerintah. Dukungan tersebut dapat diperoleh ketika ada kepercayaan pada pembuat kebijakan. Sebagaimana pendapat Imperial (2005), *collaborative governance* dirancang untuk berbagi pengetahuan, berbagi sumber daya, memecahkan masalah, membangun hubungan, dan mengembangkan kepercayaan. Forrer et al. (2014) mengungkapkan bahwa kurangnya kepercayaan pada pemerintah dibangun selama bertahun-tahun merupakan akumulasi kekecewaan masyarakat. Hal ini berarti hanya ada sedikit dukungan politik untuk meningkatkan kapasitas lembaga pemerintah dan kinerjanya. Kendala keterbatasan sumber daya yang dimiliki dan dikelola lembaga pemerintah dihadapkan dengan meningkatnya ekspektasi dan kebutuhan akan respons pemerintah terhadap tantangan saat ini dan yang akan datang. Birokrasi yang tidak menunjukkan efektivitas, inefisiensi, memperkuat kurangnya kepercayaan pada pemerintah (Forrer et al., 2014). Dalam kajian Imperial dan Kauneckis (2003), pembentukan hubungan interpersonal diperlukan untuk membangun kepercayaan dengan anggota forum dan memastikan keberlanjutan proses kemitraan dalam jangka panjang.

“Berbeda dengan di (Desa) Paputungan, untuk pariwisata katanya ada pembangunan hotel paling besar di Sulawesi Utara. Itu lain lagi ceritanya, mereka (masyarakat) punya bukti bahwa pembayaran baru sekian persen, sekian persen, tetapi di perusahaan sudah

muncul sertifikat. Jadi pariwisata ya memang menguntungkan, tapi di beberapa sisi juga merugikan bagi masyarakat.” (Maria Taramen, LSM Tunas Hijau Minahasa Utara)

“Di sini sudah banyak barcode (untuk transaksi pembayaran), tapi seandainya Bapak bayar seratus ribu, ada potongan, jadi itulah kita merasa rugi sehingga kita tidak mau, ada saldo yang tidak boleh ditarik. Hidup kita begini, terus di potong lagi, belum uang bensin kita mo ke atm. Jadi semua komitmen tidak. Tidak usah, menguntungkan sepihak tapi kita yang rugi.” (Ivon, Pengelola Homestay Samudra, Desa Pulisan)

3. Komunikasi

Emerson et al. (2012) secara luas mendefinisikan *collaborative governance* sebagai proses dan struktur untuk pengambilan keputusan dan manajemen kebijakan publik yang secara aktif melibatkan orang-orang, melintasi batas-batas lembaga publik, tingkat pemerintahan, dan/atau sektor publik, swasta, dan sipil untuk mencapai tujuan bersama dari publik. Jika tidak, itu tidak dapat dicapai. Tujuan dari kolaborasi adalah mendapat hasil yang diinginkan bersama yang tidak dapat dicapai secara individu sehingga dibutuhkan komunikasi dalam proses tersebut. Bichler dan Lösch (2019) menekankan bahwa pemangku kepentingan harus terus berkomunikasi satu sama lain, untuk menerima umpan balik kritis. Komunikasi yang dilakukan tidak dalam forum bersama dapat menjadi penghambat kemitraan pembangunan pariwisata yang melibatkan pemangku kepentingan lintas sektor. Kurtsal et al. (2020) mengemukakan bahwa membangun konsensus tentang tujuan bersama dan mencari cara untuk melibatkan pemangku kepentingan dalam proses kolaborasi masih menjadi tantangan paling umum dari setiap inisiatif.

“Biasanya ketika ada sesuatu (masalah), mereka (masyarakat) akan datang bertemu langsung dengan saya, menyampaikan apa masalahnya. Ini kemudian dilaporkan ke Bupati jika memang harus diselesaikan pada level yang lebih tinggi, kalo tidak terlalu urgent paling juga Camat setempat yang saya koordinasikan.”. (Alan Mingkid, Asisten II Kab. Minahasa Utara).

Faktor Pendukung Kolaborasi

1. Komitmen Pimpinan Daerah

Bichler dan Lösch (2019), mengemukakan bahwa pemimpin menunjukkan komitmen yang kuat untuk proses kolaboratif karena mereka mengakui saling ketergantungan yang melekat dalam industri pariwisata. Membangun pariwisata Likupang membutuhkan komitmen, terutama dari pimpinan daerah, baik gubernur Sulawesi Utara maupun bupati Minahasa Utara. Rainey (2009) menyatakan bahwa dengan kepemimpinan dalam kemitraan, seseorang memiliki kemampuan untuk mengarahkan dan memotivasi orang lain untuk mencapai tujuan mereka. Imperial & Kauneckis (2003) berpandangan bahwa peran kepemimpinan menjadi faktor penting keberhasilan proses tata kelola kolaboratif. Peran kepemimpinan dari seseorang yang lebih tua dan berpengalaman yang menunjukkan kemauan untuk bernegosiasi dan berubah dari posisi sebelumnya juga merupakan faktor pendukung keberhasilan kemitraan.

“Intinya pengembangan 5 DPSP termasuk Likupang ya sudah menjadi arahan pimpinan tertinggi kita, Bapak Presiden. Jadi dalam waktu 5 tahun sampai dengan periode masa jabatan selesai, janji presiden harus dituntaskan. Membangun Likupang kan tidak hanya soal pariwisata saja, tetapi transportasi, telekomunikasi juga. Kemenko Marves sejauh ini tetap mengawal DPSP Likupang, sejak proses perencanaan, penganggaran bahkan sampai pelaksanaan program dan kegiatan.” (Ika Kusuma Permana Sari, Direktur Manajemen Strategis Kemenparekraf)

“Gubernur Sulut jemput bola ke Jepang, Korea, China, membangun kerjasama. Dari situ bisa dilihat bagaimana komitmen Gubernur untuk bangun pariwisata Likupang. Scoot Air dan Jeju Air masuk pada 2023 awal, nah itu hasil perjuangan Gubernur Sulut. Philippines Air juga ada rencana masuk kesini, banyak warga Sulut juga disana dan memang sebelum pandemi lumayan wisatawan dari sana yang datang kesini.” (Sherly Sisilya, PHRI Sulawesi Utara).

“Sejauh ini pemerintah Provinsi dan Pusat tetap komit untuk membangun Likupang. Kemenko Marves ada rapat berkala setiap bulan untuk membahas isu-isu dan menyampaikan laporan perkembangan, jadi ketika ada masalah bisa segera ada solusinya. Kemudian, Bapak Menteri Pariwisata Sandiaga Uno tahun ini saja sudah berapa kali datang, bulan Februari datang untuk penandatanganan kerjasama KEK dan ITDP kemudian terakhir saat Festival Likupang kemarin juga datang dan ingin di lokasi KEK”. (Alan Mingkid, Asisten II Kab. Minahasa Utara).

2. Kejelasan Regulasi

Menyatukan berbagai pemangku kepentingan dalam suatu kemitraan membutuhkan aturan main yang jelas, siapa melakukan apa, pembagian peran, bagaimana mencapai tujuan maupun visi bersama, dan proses bisnis yang dapat dipahami bersama. Mekanisme pelaporan, pemantauan, dan evaluasi untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan harus dinyatakan dengan jelas sehingga setiap perwakilan dalam kemitraan mendapat peran dan melaksanakan fungsinya. Aturan main juga harus dilegalkan oleh pemerintah sebagai inisiator dan fasilitator dalam kemitraan lintas sektor. Yang dimaksud di sini adalah bagaimana desain kelembagaan kemitraan dapat berpengaruh terhadap keberhasilan *collaborative governance*, terutama karena kelembagaan ini akan mengatur banyak unsur dengan kepentingannya masing-masing dan tidak hanya terbatas pada aktor pemerintah tetapi juga mengakomodasi unsur yang berasal dari nonpemerintah.

“Interaksi melalui kegiatan rapat, FGD, audensi antar K/L, khususnya bersama Tim Pengarah Program Pengembangan Pariwisata Terintegrasi dan Berkelanjutan (P3TB) yang terdiri dari Bappenas, Kemeninves/ BKPM, Kementerian PUPR. Secara berkala per bulan kami melakukan rapat membahas progres perkembangan pembangunan pariwisata di Likupang, dikoordinir oleh Kemenkomarves. Kemudian di internal kami juga punya semacam think tank, yang melakukan analisa terhadap isu-isu aktual di sana, kemudian membahasnya lintas kedeputian untuk dilaporkan kepada pimpinan.” (Ika Kusuma Permana Sari, Direktur Manajemen Strategis, Kemenparekraf)

Pemerintah sebagai regulator harus melakukan orkestrasi berbagai sektor yang ditujukan untuk menumbuhkan penyelenggaraan kepariwisataan. Oleh karena itu, koordinasi strategis lintas sektor pada tataran kebijakan, mulai dari program sampai dengan kegiatan kepariwisataan penting dilakukan. Untuk kelancaran pelaksanaan koordinasi strategis yang mencakup kepentingan lintas sektor, pemerintah kemudian membentuk Tim Koordinasi Strategis Lintas Sektor Kepariwisata sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 Tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisata (2014). Tugas dari Tim Koordinasi Kepariwisata adalah: (a) mengoordinasikan, program, kegiatan, dan kebijakan dalam mendukung kepariwisataan; (b) melakukan sinergi dengan harmonisasi, sinkronisasi, dan mengintegrasikan berbagai program penyelenggaraan kepariwisataan; (c) menetapkan langkah strategis guna mengatasi hambatan dan kendala yang muncul dalam implementasi kepariwisataan; serta (d) melaksanakan koordinasi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan kepariwisataan.

3. Dukungan Kebijakan

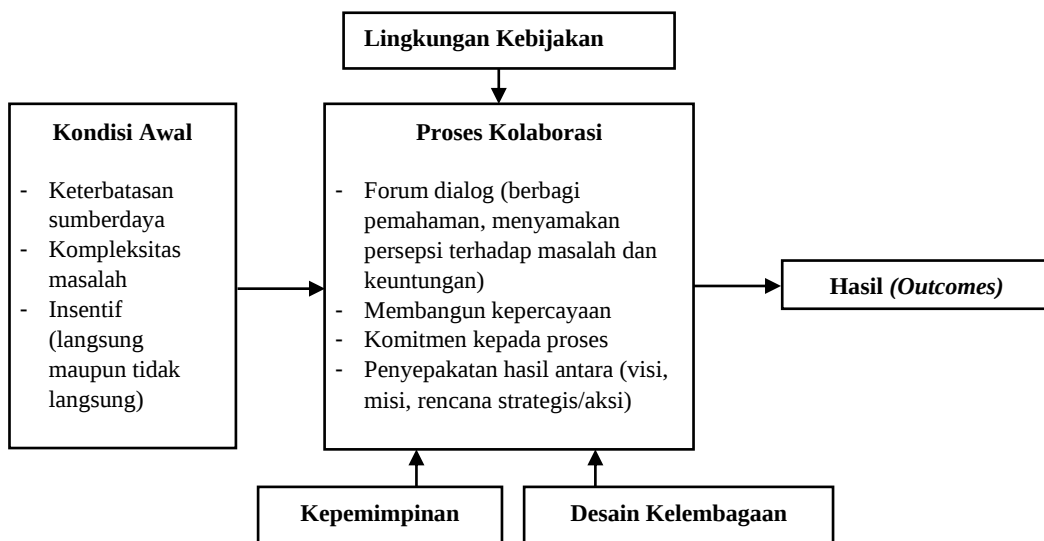
Pemerintah pusat dan daerah saat ini memberikan perhatian dan harapan besar terhadap sektor pariwisata sebagai salah satu sumber pertumbuhan ekonomi baru bagi Indonesia. Dalam daftar Proyek Prioritas Strategis Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024 menetapkan 10 Destinasi Pariwisata Prioritas (DPP), salah satunya adalah Likupang sebagai DPSP (Perpres No. 18 Tahun 2020, 2020). Manfaat yang ingin dicapai pemerintah dalam periode 5 (lima) tahun tersebut adalah (i) meningkatnya devisa sektor pariwisata menjadi 30 miliar USD pada 2024 dan (ii) meningkatnya jumlah perjalanan wisatawan pada angka 350–400 juta perjalanan dan wisatawan mancanegara 22,3 juta kedatangan pada akhir periode 2024. Ripparnas juga menetapkan Provinsi Sulawesi Utara sebagai bagian dari Destinasi Pariwisata Nasional (DPN) Manado-Bunaken dan sekitarnya yang mencakup Kawasan Pengembangan Pariwisata Nasional (KPPN) Likupang dan sekitarnya.

“Dengan ditetapkannya Likupang menjadi salah satu dari 10 Destinasi Pariwisata Prioritas, DPP dalam RPJMN 2020-2024 dapat memunculkan semangat Pemda dan masyarakat setempat. Apalagi sudah diarahkan Presiden sebagai DPSP, dipantau juga oleh KSP, terus perkembangannya dikoordinir oleh Kemenko Marves secara berkala kan ada rapat koordinasi. Nah itu semua bisa menjadi pegangan bagi para pemangku kepentingan untuk bekerja sama berkolaborasi.” (Ika Kusuma Permana Sari, Direktur Manajemen Strategis Kemenparekraf)

Merancang Model *Collaborative Governance* Pengembangan Pariwisata Likupang dengan Rujukan Model Ansell & Gash

Collaborative governance diartikan Thomson et al. (2009) sebagai sebuah proses di mana aktor otonom atau semiotonom berinteraksi melalui negosiasi formal dan informal, bersama-sama menciptakan aturan dan struktur yang mengatur hubungan dan kegiatan mereka atau memutuskan isu-isu yang menyatukan mereka. Hysing (2022) mengemukakan bahwa *collaborative governance* merupakan bagian penting dari upaya pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang semakin kompleks dan memulihkan dukungan politik.

Collaborative governance dalam pandangan Ansell dan Gash (2008) didefinisikan sebagai pengaturan tata kelola di mana satu atau lebih organisasi publik melibatkan pemangku kepentingan nonnegara secara langsung dalam pengambilan keputusan formal, berbasis konsensus, dan disengaja yang bertujuan untuk mengembangkan atau menerapkan kebijakan publik serta mengelola program dan aset publik. Model *collaborative governance* dalam pengembangan pariwisata Likupang, merujuk kepada Model Ansell dan Gash (2008), berfokus kepada proses kolaborasi sebagai inti dari model yang dibangun, sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 3 sebagai berikut.



Gambar 3. Model *Collaborative Governance* Pengembangan Pariwisata Likupang
Sumber: Ansell dan Gash, 2008

Elemen dalam model *collaborative governance* pengembangan pariwisata Likupang dapat dijelaskan sebagai berikut.

Kondisi awal

Keadaan yang mendorong para pemangku kepentingan melakukan kemitraan dapat dikatakan sebagai kondisi awal. Kondisi awal antara pemangku kepentingan dapat berpengaruh terhadap berhasil atau tidaknya kemitraan yang akan dibangun. Konflik yang pernah terjadi antara pemerintah dengan masyarakat, atau pihak investor swasta dengan masyarakat akan membutuhkan waktu lebih untuk memulihkan kembali kepercayaan. Elemen kondisi awal terdiri atas:

1. Keterbatasan Sumber Daya

Saat ini pemerintah dihadapkan dengan keterbatasan sumber daya yang dimiliki; mulai dari keterbatasan alokasi anggaran, pengetahuan, kapabilitas, dan penguasaan teknologi untuk menyelesaikan masalah publik. Oleh karena itu, pemerintah tidak bisa berjalan sendiri, para administrator harus membuka diri untuk berkolaborasi dengan unsur nonpemerintah. Akan tetapi, bukan berarti kemudian pemerintah tidak memiliki kontrol atas pencapaian target yang disepakati bersama. Hanya pemerintah yang memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan. Pihak swasta mungkin memiliki sumber daya

modal dan teknologi canggih yang penting untuk implementasi tetapi mereka tidak dapat membuat regulasi.

2. Kompleksitas Masalah

Dalam membangun suatu destinasi, aspek aksesibilitas, amenitas, dan atraksi dapat memberikan masalah berbeda. Konflik kepemilikan lahan antara masyarakat dan perusahaan tambang di Pulau Bangka, kemudian sengketa Hak Guna Usaha (HGU) lahan perkebunan antara PT PN IV dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara memberikan gambaran bahwa permasalahan status kepemilikan lahan masih menjadi kendala dalam membangun Likupang. Kompleksitas masalah dapat diartikan sebagai suatu persoalan yang melibatkan lebih dari satu pihak, atau sebuah masalah yang berdampak menimbulkan masalah baru.

3. Insentif

Insentif di sini diartikan sebagai nilai tambah yang dapat diperoleh oleh semua pihak yang terlibat dalam kemitraan. Bagi pihak swasta, keringanan pajak pada awal masa investasi, kemudahan pengurusan perizinan berusaha, fasilitasi promosi, dan subsidi biaya operasional mungkin akan menarik dan dianggap insentif bernilai ekonomi yang dapat dirasakan langsung. Selain itu, keuntungan yang secara tidak langsung diperoleh dari pembangunan infrastruktur dasar di Likupang, seperti jalan, tentu dapat memberikan pengaruh kepada berbagai pihak. Masyarakat Likupang akan mendapatkan insentif, baik langsung dan tidak langsung. Akses menuju layanan kesehatan dan pendidikan yang semakin baik, jangkauan telekomunikasi dan listrik yang semakin luas, pendapatan dari belanja wisatawan yang datang berkunjung, terbukanya lapangan kerja baru bagi masyarakat tentu menjadi motif dan menentukan kondisi awal keikutsertaan dalam *collaborative governance*.

Aktivitas sektor pariwisata memiliki dampak sosial yang besar pada masyarakat lokal dengan kehidupan dan mata pencaharian baru yang lebih menjanjikan (Croes, 2014). Melalui pendapatan dan pekerjaan yang diberikannya, pariwisata membantu mengurangi kemiskinan di suatu negara atau wilayah, serta berkontribusi pada penciptaan arus investasi juga sumber daya keuangan untuk pemerintah pusat dan daerah sehingga dapat memecahkan masalah sosial dengan meningkatkan standar hidup serta mengatur tingkat pertumbuhan lokal dan regional (Badulescu et al., 2020; Blake et al., 2008).

Proses Kolaborasi

1. Forum Dialog

Pembuatan kebijakan tidak dianggap sebagai kompetensi eksklusif yang hanya dimiliki pemerintah yang sekaligus menjadi regulator dan pengawas tetapi sebagai bagian dari kemitraan antara publik dan swasta. Ini berarti bahwa pemangku kepentingan swasta dan publik di berbagai tingkatan harus berpartisipasi dalam proses kebijakan, mulai dari perumusan, implementasi, pemantauan, sampai tahap evaluasi (Hall, 2011). *Collaborative governance* terdiri atas peserta dengan keterampilan, minat, dan niat yang berbeda (Bodin, 2017) sehingga menekankan komunikasi yang terbuka dan sering dilakukan untuk menumbuhkan basis pengetahuan dan pemahaman bersama antara peserta kolaborasi

(Imperial & Kauneckis, 2003). Keragaman peserta tersebut memungkinkan sudut pandang dan pendapat yang berbeda untuk diakui dan didiskusikan dalam kemitraan (Burgos & Mertens, 2022). Forum dialog tatap muka, baik secara formal maupun informal, menjadi ajang untuk menemukan permasalahan yang dihadapi publik dan membutuhkan intervensi pemerintah untuk menyelesaikannya dengan sebuah kebijakan. Publik dan pelaku usaha dapat menyampaikan harapannya dan kondisi ideal seperti apa yang diinginkan kepada pemerintah. Ini kemudian dapat menjadi indikator untuk mengukur kinerja kebijakan pada tahapan pemantauan dan evaluasi, apakah bisa memenuhi standar ekspektasi yang diinginkan atau tidak.

Kemajuan teknologi memungkinkan di era pandemi, forum dialog tidak terbatas pada tatap muka langsung tetapi dapat dilakukan dalam jaringan menggunakan aplikasi berteknologi terkini. Sekarang, semua orang dengan mudah dapat bertemu secara virtual dalam layar yang sama, dari mana saja dan kapan saja sesuai kebutuhan. Dalam kolaborasi pengembangan pariwisata Likupang, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi melakukan identifikasi isu dan permasalahan yang penting untuk diselesaikan dan dikoordinasikan lintas pemangku kepentingan. Perdebatan yang lebih luas antara pemangku kepentingan publik dan swasta didorong untuk meningkatkan legitimasi demokratis dari proses pengambilan keputusan (Hall, 2011).

2. Membangun Kepercayaan

Dalam sebuah kolaborasi, kepercayaan antarpeserta diperlukan untuk menjaga hubungan (McNamara, 2012). Bodin (2017) berpandangan bahwa terkadang semua pihak bekerja sama hanya untuk kepentingan mereka sendiri, sementara mayoritas dari mereka tidak mau berpartisipasi dalam solusi yang dinegosiasikan untuk menyelesaikan masalah bersama. Penting bagi para peserta yang bermitra untuk percaya bahwa pihak yang berkolaborasi memiliki komitmen untuk mencapai tujuan bersama, bertindak sesuai aturan yang ditetapkan, dan bernegosiasi dengan jujur satu sama lain. Tidak mudah membangun kepercayaan pada kondisi dimana pernah terjadi konflik antara pemerintah dan masyarakat sebelum bermitra. Ketika masyarakat sudah merasa pernah dikhianati oleh aparat birokrasi, dibutuhkan pendekatan khusus agar masyarakat dapat menerima rencana pemerintah. Ini dapat dilakukan melalui tokoh agama, tokoh masyarakat, maupun lembaga nonprofit yang dapat menjadi mediator dalam membangun kepercayaan. Kerja sama yang inklusif dan setara antaraktor merupakan komponen kunci tata kelola yang sukses (Burgos & Mertens, 2022).

3. Komitmen pada Proses

Tujuan sebuah kemitraan menurut Emerson et al. (2012) adalah mencapai hasil yang diinginkan bersama yang tidak dapat dicapai secara terpisah oleh masing-masing aktor. Ini akan membutuhkan komitmen dari para aktor sampai hasil yang diinginkan tercapai. Dalam pandangan Ansell dan Gash (2008), komitmen sangat erat kaitannya dengan motivasi awal untuk ikut serta dalam suatu kegiatan bersama. Akan tetapi, pemangku kepentingan mungkin ingin berpartisipasi sehingga perspektif mereka tidak diabaikan, memastikan legitimasi posisi mereka, atau sekadar untuk memenuhi kewajiban hukum.

4. Penyepakatan Hasil Antara (Visi, Misi, Rencana Strategis, Rencana Aksi)

Dalam kemitraan pengembangan pariwisata, ada tujuan bersama yang ingin dicapai dalam jangka panjang. Kondisi ideal tersebut dapat dikatakan sebagai visi yang dalam prosesnya harus disepakati semua peserta kemitraan. Visi tersebut dijabarkan dalam misi berupa langkah-langkah mencapai visi. Selanjutnya, visi dan misi perlu diterjemahkan ke dalam target terukur dan spesifik untuk menentukan rencana aksi bersifat strategis yang akan diambil. Pada tahapan ini diidentifikasi siapa aktor pelaksana yang akan bertanggungjawab atas ketercapaian target.

Lingkungan Kebijakan

Menurut pandangan Hall (2011), koordinasi antara berbagai tingkat pemerintahan harus dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal. Kebijakan Pemerintah dapat menjadi pendorong proses *collaborative governance*. Ketika suatu destinasi ditetapkan menjadi prioritas pembangunan dalam periode waktu tertentu (misalnya dalam kurun waktu lima tahun sesuai RPJMN), sumber daya yang dimiliki pemerintah akan lebih difokuskan untuk mencapai target yang diinginkan. Dalam model tata kelola kolaboratif Ansell dan Gash (2008), terdapat empat variabel utama yakni kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaboratif itu sendiri. Berdasarkan temuan di lapangan, lingkungan kebijakan yang mendukung keberlanjutan kemitraan sampai tercapainya hasil yang diinginkan juga menjadi variabel kunci.

Kepemimpinan

Kepemimpinan memainkan peran penting dalam memungkinkan proses *collaborative governance* sektor pariwisata (Bichler & Lösch, 2019) yang terkait dengan eksistensi seorang pemimpin yang dapat memprakarsai dan menyediakan sumber daya serta dukungan yang dibutuhkan dalam kemitraan. Berdasarkan posisinya, pemimpin dapat berasal dari anggota atau aktivis salah satu partai politik atau berada dalam struktur organisasi lintas batas yang tepercaya (Emerson et al., 2012). Akan tetapi, dia harus memiliki komitmen untuk pemecahan masalah kolaboratif, kemauan untuk tidak mengadvokasi solusi tertentu, dan tidak memihak pada preferensi peserta (Bryson et al., 2006). Kehadiran pemimpin dengan pengaruh yang dimilikinya juga dapat berguna untuk menutupi biaya operasional ketika memulai kerjasama, seperti menyediakan personel, mobilisasi sarana, teknologi, dan sumber daya lainnya (Schneider et al., 2003). Selin (2017) menyatakan bahwa inisiatif pembangunan daerah yang kompleks membutuhkan pemimpin yang dinamis untuk menyatukan berbagai pemangku kepentingan, mendorong partisipasi, memanfaatkan sumber daya eksternal, dan mencapai dampak kolektif.

Desain Kelembagaan

Alasan utama keberhasilan keterlibatan *multistakeholder* adalah hasil dari tim koordinasi yang cerdas dan strategi komunikasi yang efektif (Zhu et al., 2021). Pengaturan prosedural dan kelembagaan mencakup berbagai protokol proses dan struktur organisasi yang diperlukan untuk mengelola interaksi berulang dari waktu ke waktu (Emerson et al., 2012). Sebuah kemitraan kolaboratif yang lebih besar, lebih kompleks, dan tahan lama memerlukan struktur dan protokol yang lebih jelas untuk memandu dan mengelola

pekerjaan (Milward & Provan, 2006). Kelembagaan dari kemitraan perlu dilegalkan oleh pejabat publik yang memiliki otoritas dan kewenangan. Ini untuk mengikat dan memperkuat legitimasi kemitraan. Pihak mana saja yang ikut serta, siapa melakukan apa, sampai dengan mekanisme pengendalian, pelaporan dan evaluasi harus diatur karena *collaborative governance* adalah kerja bersama. Jenis hubungan yang saling menguatkan dapat memaksimalkan keuntungan kerjasama jika dikelola dengan baik (Cehan et al., 2021).

Hasil (Outcomes)

Kepemimpinan transformasional, saling ketergantungan, meningkatnya tata kelola dan modal relasional antaraktor adalah sesuatu yang mengarah pada hasil yang diperoleh dari keberhasilan kolaborasi (Ramadass et al., 2018). Lebih jauh, kemitraan pengembangan pariwisata Likupang, dibangun untuk menghasilkan dampak yang tidak hanya diperoleh oleh pihak tertentu yang melakukan penanaman modal tetapi masyarakat secara luas harus menjadi sasaran utama penerima manfaat. De Koning et al. (2017) mengemukakan bahwa *collaborative governance* lebih mungkin berhasil dalam kondisi yang memberikan insentif untuk partisipasi masyarakat, mekanisme pembagian kekuasaan formal, kepemilikan sumber daya lokal, akuntabilitas top-down, mekanisme pembangunan kepercayaan dan pendekatan adaptif untuk evaluasi efisiensi dan perbaikan. Saat ini, tata kelola pariwisata Likupang baru pada tahapan koordinasi yang lebih banyak diinisiasi oleh pemerintah pusat. Forum kolaborasi belum diformalkan oleh Bupati Minahasa Utara dalam bentuk Kelompok Kerja (Pokja) Destinasi Daerah. Hasil yang diharapkan dari pengembangan pariwisata Likupang sebagai DPSP belum maksimal. Akan tetapi, membangun kepariwisataan suatu destinasi adalah rangkaian proses yang membutuhkan perencanaan jangka panjang. Dengan komitmen pimpinan daerah, dukungan kebijakan, dan keterlibatan seluruh pemangku kepentingan dalam mencapai tujuan bersama diharapkan dapat mewujudkan pengembangan pariwisata Likupang, mulai dari amenities, atraksi yang beragam, serta kemudahan dan kenyamanan aksesibilitas.

KESIMPULAN

Governance dalam kepariwisataan adalah praktik tata kelola yang disesuaikan dengan tujuan untuk memandu industri pariwisata secara efektif di berbagai tingkat manajemen melalui bentuk koordinasi, kolaborasi, dan/atau kemitraan yang efektif, transparan, dan akuntabel yang mempromosikan pencapaian tujuan, kepentingan bersama dari jaringan aktor di lapangan. Tata kelola kepariwisataan ditujukan untuk mengembangkan solusi dan peluang melalui kesepakatan berdasarkan pengakuan saling ketergantungan dan tanggung jawab bersama (Durán, 2013). Pengembangan suatu daerah sebagai destinasi merupakan rangkaian pembangunan yang multisektor dan multiaktor sehingga akan melibatkan berbagai pemangku kepentingan kepariwisataan yang berangkat dengan latar belakang, tujuan, dan motif masing-masing. Model *collaborative governance* pengembangan pariwisata yang direkomendasikan, sebagaimana Gambar 3, menjadikan proses kolaborasi sebagai inti dari kemitraan.

Kemitraan pengembangan pariwisata melibatkan lebih dari satu aktor kebijakan dengan membawa kepentingannya masing-masing. Oleh karena itu, proses kolaborasi menggunakan model ini mungkin akan membutuhkan waktu yang lebih lama, apalagi ketika pada kondisi awal pernah terjadi konflik di antara para pemangku kepentingan. Akan tetapi, rentang waktu tersebut dapat digunakan untuk penyamaan visi, misi, dan tujuan yang ingin dicapai bersama yang kemudian dapat menjadi modalitas keberhasilan kemitraan. Melihat pengembangan pariwisata Likupang, hal ini menguatkan bahwa kondusivitas lingkungan kebijakan didukung kepemimpinan yang fasilitatif dapat menjadi faktor pendukung keberhasilan. Selanjutnya, bagaimana *collaborative governance* berlangsung, siapa saja peserta kolaborasi, pembagian tugas dan kewenangan, serta tata cara monitoring, evaluasi, dan pelaporan harus secara jelas dan dapat dipahami oleh semua pihak, agar memiliki visi bersama yang juga akan dicapai dengan kerja bersama. Legalitas kelembagaan dapat memperjelas pembagian tugas sehingga setiap pihak yang turut serta dalam kemitraan akan ikut berkontribusi atas pencapaian target sehingga dampak dari kemitraan yang dibangun dapat lebih maksimal. Sebuah kelompok kerja yang diinisiasi oleh kepala daerah dapat menjadi forum kolaboratif untuk menyelesaikan berbagai isu terkait kepariwisataan.

DAFTAR PUSTAKA

- 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>
- Aribowo, H., Wirapraja, A., & Putra, Y. D. (2018). Implementasi Kolaborasi Model Pentahelix Dalam Rangka Mengembangkan Potensi Pariwisata di Jawa Timur Serta Meningkatkan Perekonomian Domestik. *Jurnal Mebis (Manajemen Dan Bisnis)*, 3(1), 31–38. <https://doi.org/10.33005/MEBIS.V3I1.21>
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Statistik Wisatawan Mancanegara 2019*. <https://www.bps.go.id/publication/2020/10/22/300a7a65c3ab81bfd6476e2d/statistik-pengeluaran-wisatawan-mancanegara-2019.html>
- Badulescu, A., Badulescu, D., Simut, R., & Dzitac, S. (2020). Tourism – Economic Growth Nexus. The Case of Romania. *Technological and Economic Development of Economy*, 26(4), 867–884. <https://doi.org/10.3846/TEDE.2020.12532>
- Bank Indonesia. (2020). Strategi Percepatan Transformasi Ekonomi. In *Sinergi, Transformasi, dan Inovasi Menuju Indonesia Maju* (pp. 72–95). Bank Indonesia. https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/Documents/6_LPI2019_BAB4.pdf
- Bichler, B. F., & Lösch, M. (2019). Collaborative Governance in Tourism: Empirical Insights into a Community-Oriented Destination. *Sustainability*, 11(23), 6673. <https://doi.org/10.3390/SU11236673>
- Blake, A., Arbache, J. S., Sinclair, M. T., & Teles, V. (2008). Tourism and Poverty Relief. *Annals of Tourism Research*, 35(1), 107–126. <https://doi.org/10.1016/J.ANNALS.2007.06.013>
- Bodin, Ö. (2017). Collaborative Environmental Governance: Achieving Collective Action in Social-Ecological Systems. *Science*, 357(6352). <https://doi.org/10.1126/science.aan1114>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/J.1540-6210.2006.00665.X>

- Burgos, A., & Mertens, F. (2022). Collaborative Governance Networks: Exploring Governance Success in Large-Scale Conservation. *Ambiente & Sociedade*, 25. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC20220110L50A>
- Camilleri, M. A. (2018). The Tourism Industry: An Overview. In *Travel Marketing, Tourism Economics and the Airline Product. Tourism, Hospitality and Event Management* (pp. 3–27). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-49849-2_1
- Cehan, A., Eva, M., & Iașu, C. (2021). A Multilayer Network Approach to Tourism Collaboration. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 46(March), 316–326. <https://doi.org/10.1016/J.JHTM.2021.01.006>
- Chauhan, E. (2022). Residents' Motivations to Participate in Decision-Making for Cultural Heritage Tourism: Case Study of New Delhi. *Sustainability*, 14(14), 8406. <https://doi.org/10.3390/SU14148406>
- Cole, S. (2006). Information and Empowerment: The Keys to Achieving Sustainable Tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 14(6), 629–644. <https://doi.org/10.2167/JOST607.0>
- Croes, R. (2014). The Role of Tourism in Poverty Reduction: An Empirical Assessment. *Tourism Economics*, 20(2), 207–226. <https://doi.org/10.5367/TE.2013.0275>
- De Koning, M., Nguyen, T., Lockwood, M., Sengchanthavong, S., & Phommasane, S. (2017). Collaborative Governance of Protected Areas: Success Factors and Prospects for Hin Nam No National Protected Area, Central Laos. *Conservation and Society*, 15(1), 87. <https://doi.org/10.4103/0972-4923.201396>
- Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus. (2022). *Laporan Perkembangan Kawasan Ekonomi Khusus Tahun 2021*. <https://kek.go.id/assets/images/report/2022/LAPORAN-AKHIR-TAHUN-2021.pdf>
- Durán, C. (2013, October). *Governance for the Tourism Sector and its Measurement*. UNWTO Statistics and TSA Issue Paper Series STSA/IP/2013/01; UNWTO. <https://doi.org/10.18111/9789284415632>
- 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>
- Evans, N. (2019). Strategic Management for Tourism, Hospitality and Event Organizations. In *Strategic Management for Tourism, Hospitality and Events* (3rd ed., pp. 616–634). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429437601-20>
- Forrer, J. J., Kee, J. E., & Boyer, E. (2014). *Governing Cross-Sector Collaboration* (1st ed.). Jossey-Bass.
- Gori, E., Fissi, S., & Romolini, A. (2021). A Collaborative Approach in Tourism Planning: The Case of Tuscany Region. *European Journal of Tourism Research*, 29, 2907. <https://doi.org/10.54055/EJTR.V29I.2426>
- Hall, C. M. (2011). A Typology of Governance and Its Implications for Tourism Policy Analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 437–457. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.570346>
- Hysing, E. (2022). Designing Collaborative Governance that is Fit for Purpose: Theorising Policy Support and Voluntary Action for Road Safety in Sweden. *Journal of Public Policy*, 42(2), 201–223. <https://doi.org/10.1017/S0143814X2000029X>
- Imperial, M. T. (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs. *Administration & Society*, 37(3), 281–320. <https://doi.org/10.1177/0095399705276111>
- Imperial, M. T., & Kauneckis, D. (2003). Moving from Conflict to Collaboration: Watershed Governance in Lake Tahoe. *Natural Resources Journal*, 43(4), 1009–1055.

- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. (2021). *Rencana Induk Destinasi Pariwisata Nasional (RIDPN)/Integrated Tourism Master Plan (ITMP) Manado-Likupang*.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, Pub. L. No. 39, Lembaran Negara 2009 No. 147 (2009). <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/54483/uu-no-39-tahun-2009>
- Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025, Pub. L. No. 50, Lembaran Negara 2011 No. 125 (2011). <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Download/35692/PP%2050%20Tahun%202011.pdf>
- Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Kepariwisata, Pub. L. No. 26, Lembaran Negara 2022 No. 40 (2022). <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/197963/perpres-no-26-tahun-2022>
- Kurtsal, Y., Ayalp, E. K., & Viaggi, D. (2020). Exploring Governance Mechanisms, Collaborative Processes and Main Challenges in Short Food Supply Chains: the Case of Turkey. *Bio-Based and Applied Economics*, 9(2), 201–221. <https://doi.org/10.13128/BAE-8242>
- Ma, Y., Lan, J., Thornton, T., Mangalagu, D., & Zhu, D. (2018). Challenges of Collaborative Governance in the Sharing Economy: The Case of Free-Floating Bike Sharing in Shanghai. *Journal of Cleaner Production*, 197, 356–365. <https://doi.org/10.1016/J.JCLEPRO.2018.06.213>
- Mardhani, M., Majid, M. S. Abd., Jamal, Abd., & Muhammad, S. (2021). Does International Tourism Promote Economic Growth? Some Evidence from Indonesia. *Geojournal of Tourism and Geosites*, 37(3), 775–782. <https://doi.org/10.30892/GTG.37306-708>
- 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), 177. <https://doi.org/10.3390/JRFM15040177>
- McNamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*, 35(6), 389–401. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.655527>
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2006). *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks* (Vol. 8). IBM Center for the Business of Government. <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/CollaborativeNetworks.pdf>
- Mowforth, M., & Munt, I. (2015). Tourism and Sustainability: Development, Globalisation and New Tourism in the Third World. In *Tourism and Sustainability: Development, globalisation and new tourism in the Third World: Fourth Edition* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315795348>
- Nagarjuna, G. (2015). Local Community Involvement in Tourism: A Content Analysis of Websites of Wildlife Resorts. *Atna Journal of Tourism Studies*, 10(1), 13–21. <https://doi.org/10.12727/AJTS.13.2>
- Nongsiej, P., & Shimray, S. R. (2017, April). The Role of Entrepreneurship in Tourism Industry: An Overview. *National Seminar on Entrepreneurial Opportunities for Educated Youth in Global Business*. https://www.researchgate.net/publication/316240958_The_Role_of_Entrepreneurship_in_Tourism_Industry_An_Overview
- Perkins, R., Khoo-Lattimore, C., & Arcodia, C. (2020). Understanding the Contribution of Stakeholder Collaboration Towards Regional Destination Branding: A Systematic Narrative Literature Review. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 43(June), 250–258. <https://doi.org/10.1016/J.JHTM.2020.04.008>
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4th ed.). Jossey-Bass.

- Ramadass, S. D., Sambasivan, M., & Xavier, J. A. (2018). Collaboration Outcomes in a Public Sector: Impact of Governance, Leadership, Interdependence and Relational Capital. *Journal of Management and Governance*, 22(3), 749–771. <https://doi.org/10.1007/S10997-018-9401-4/METRICS>
- Roxas, F. M. Y., Rivera, J. P. R., & Gutierrez, E. L. M. (2020). Mapping Stakeholders' Roles in Governing Sustainable Tourism Destinations. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 45(December), 387–398. <https://doi.org/10.1016/J.JHTM.2020.09.005>
- Saleh, M. H., Garaibeh, A. T., Shehadeh, A., & Jaber, J. J. (2019). The Role of Tourism Activity in Economic Growth by Using Some Econometric Models Evidence from Jordan. *Modern Applied Science*, 13(6), 1–11. <https://doi.org/10.5539/MAS.V13N6P1>
- Schneider, M., Scholz, J., Lubell, M., Mindruta, D., & Edwardsen, M. (2003). Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program. *American Journal of Political Science*, 47(1), 143–158. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00010>
- Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2014 tentang Koordinasi Strategis Lintas Sektor Penyelenggaraan Kepariwisata, Pub. L. No. 64, Lembaran Negara 2014 No. 147 (2014). <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/41555/perpres-no-64-tahun-2014>
- Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2019 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Likupang, Pub. L. No. 84, Lembaran Negara 2019 No. 234 (2019). <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/127705/pp-no-84-tahun-2019>
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, Pub. L. No. 18, Lembaran Negara RI No. 10 (2020).
- Selin, S. (2017). Elaborating the Role of Backbone Leadership Organizations in Sustainable Tourism Development: The Monongahela River Valley Coalition. *Sustainability*, 9(8), 1367. <https://doi.org/10.3390/SU9081367>
- Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2009). Conceptualizing and Measuring Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 23–56. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUM036>
- Wang, W., & Gong, H. (2022). Formation Mechanism of a Coastal Zone Environment Collaborative Governance Relationship: A Qualitative Comparative Analysis Based on fsQCA. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(17), 11081. <https://doi.org/10.3390/IJERPH191711081>
- Zhu, G., Li, X., & Zhang, Y. (2021). Multi-Stakeholder Involvement Mechanism in Tourism Management for Maintaining Terraced Landscape in Important Agricultural Heritage Systems (IAHS) Sites: A Case Study of Dazhai Village in Longji Terraces, China. *Land*, 10(11), 1146. <https://doi.org/10.3390/LAND10111146>