

TATA KELOLA PARIWISATA-BENCANA
DALAM PERSPEKTIF *COLLABORATIVE GOERNANCE*
Studi Pariwisata-Bencana Volcano Tour Merapi
Di Kabupaten Sleman

PAPER

Disampaikan Pada Seminar Hasil Penelitian
Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan
FISIPOL UMY
Tanggal 7 November 2016



Disampaikan Oleh

Nama : Muchamad Zaenuri
NIDN : 0528086601

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH
YOGYAKARTA
2016

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT, atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyajikan paper hasil penelitian yang berjudul: *PARIWISATA-BENCANA DALAM PERSPEKTIF COLLABORATIVE GOVERNANCE*, Studi Pariwisata-Bencana *Volcano Tour Merapi* Di Kabupaten Sleman.

Didalam tulisan ini, disajikan pokok-pokok bahasan tentang tata kelola pariwisata-bencana yang melibatkan sektor publik, swasta dan masyarakat dengan basis kolaborasi. Tata kelola kolaborasi tersebut dilihat dari perspektif transformasi yang meliputi *shared vision*, partisipasi, jejaring dan kemitraan dalam konteks manajemen bencana mulai dari kondisi normal, menjelang terjadinya bencana, tanggap darurat dan pemulihan menuju normal.

Penulisan paper hasil penelitian ini tidak akan dapat selesai tanpa adanya bimbingan, bantuan, motivasi serta doa restu dari berbagai pihak. Sehubungan dengan itu, dengan hati yang tulus penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Prof. Dr. Bambang Cipto, MA, selaku Rektor UMY yang berkenan memberikan ijin dan rekomendasi untuk melakukan penelitian.
2. Ali Muhammad, Ph.D, selaku Dekan Fisipol UMY yang penuh perhatian selalu menanyakan mengenai perkembangan penelitian ini.
3. Dr. Titin Purwaningsih, M.Si., MA, selaku Ketua Prodi Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY, beserta teman-teman di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY, yang telah banyak memberi dorongan dan motivasi untuk merampungkan penelitian ini.
4. Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman, beserta jajarannya, yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk melakukan wawancara mendalam beserta memberikan data berupa dokumen tertulis yang sangat berguna bagi penyelesaian tulisan penelitian ini.
5. Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Sleman, beserta jajarannya, yang telah memberikan data dan informasi untuk mendukung analisis dari penelitian ini.
6. Kepala Desa Umbulharjo beserta jajarannya, yang telah berkenan menjadi partner dalam diskusi sekaligus sebagai narasumber dalam pengumpulan data yang terkait dengan peran pemdes dalam pengelolaan *volcano tour Merapi*.
7. Ketua Tim Pengelola *Volcano Tour Merapi* beserta jajarannya, yang telah berkenan menjadi subyek dan sekaligus obyek dari penelitian ini.
8. Seluruh operator jasa wisata yang meliputi: jeep wisata, ojek wisata, penyedia cinderamata, rumah makan, yang telah berkenan untuk melakukan wawancara mendalam guna memperoleh data yang berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan *volcano tour Merapi*.
9. Seluruh usaha jasa wisata yang meliputi: biro perjalanan wisata, pondok wisata, asosiasi jasa wisata yang telah berkenan untuk menjadi teman diskusi sekaligus memberikan data yang berhubungan dengan peran dari sektor industri pariwisata di *volcano tour Merapi*.
10. Teman-teman yang ada di *egov group* Yogyakarta yang telah membantu untuk editing dan penyempurnaan penulisan laporan penelitian.
11. Pihak-pihak terkait lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang turut serta membantu penyelesaian tulisan paper hasil penelitian ini.

Sangat disadari bahwa dengan kekurangan dan keterbatasan yang penulis miliki, tulisan paper hasil penelitian ini masih memerlukan penyempurnaan, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun agar tulisan ini dapat bermanfaat dan semakin sempurna.

Yogyakarta, November 2016

Muchamad Zaenuri

RINGKASAN

Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor terbesar di dunia sebagai pembangkit ekonomi, namun keberadaannya sangat rentan terhadap bencana. Kajian pariwisata dalam perspektif administrasi publik sebagian besar masih memakai pendekatan kebijakan dan manajemen yang melihat pariwisata sebagai suatu proses yang teratur dan kurang memperhitungkan terjadinya bencana. Pariwisata yang berkaitan dengan bencana, tidak mungkin dijelaskan dengan memakai pendekatan yang teratur seperti itu karena bencana merupakan suatu proses yang datangnya secara tiba-tiba dan akan menggagalkan seluruh kebijakan dan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Selama ini tata kelola untuk menghadapi bencana memakai pendekatan yang bersifat adaptif (*adaptive governance*) yaitu dengan melalui penyesuaian kebijakan dan mengelola ketidakpastian dengan pendekatan kontigensi. Tata kelola yang seperti ini hanya sekedar menyesuaikan dengan perubahan tetapi tidak bisa melakukan akselerasi, sehingga perlu dikembangkan pendekatan baru yang dapat merespon bencana secara cepat dan sekaligus mengelola kemungkinan untuk dikembangkan menjadi kegiatan pariwisata, pendekatan baru tersebut dikenal dengan tata kelola kolaborasi (*collaborative governance*).

Disertasi ini meneliti tentang pariwisata-bencana dari perspektif tata kelola kolaborasi (*collaborative governance*) dengan maksud agar dapat memberi jawaban atas kekurangan pendekatan yang selama ini telah banyak dilakukan. Studi ini mendeskripsikan dan menganalisis transformasi kolaborasi pada tata kelola pariwisata-bencana dengan mengambil kasus di volcano tour Merapi Kabupaten Sleman. Fokus dari studi ini adalah proses transformasi dalam tata kelola pariwisata-bencana yang meliputi shared vision, partisipasi, jejaring dan kemitraan dalam konteks manajemen bencana mulai dari kondisi normal, menjelang terjadinya bencana, tanggap darurat dan tahap menuju normal.

Analisis dengan menggunakan pendekatan *governance* merujuk pada 3 teori utama yaitu Osborne (2010) tentang negosiasi stakeholder berdasarkan mekanisme jaringan yang bersifat relasional, yang kemudian diperkuat oleh Bevir (2011) tentang perlunya transformasi tata kelola pemerintahan dari sistem hirarki menuju jaringan dan kemitraan, dan Frederickson (2012) tentang pelibatan aktor non negara dalam urusan pemerintahan. Sedangkan analisis tentang transformasi kolaborasi dalam pengelolaan pariwisata-bencana merujuk pada 4 konsep utama yaitu Anshel & Gash (2007) tentang konsensus yang melibatkan stakeholder non negara, John Wanna (2008) tentang skala kolaborasi yang diperkuat oleh Peter Shergold (2008) tentang transformasi kolaborasi, dan Eppel (2013) tentang karakteristik *relationship* diantara stakeholder dalam melakukan kolaborasi.

Dari data dokumentasi, wawancara mendalam dan *focus group discussion* (FGD) dengan berbagai stakeholder dari pemerintah, swasta dan masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan volcano tour Merapi, menghasilkan temuan penelitian yaitu: *pertama*, keterlibatan aktor non negara dalam urusan pemerintahan dikarenakan masing-masing mempunyai keterbatasan dalam sumberdaya. *Kedua*, intensitas hubungan diantara stakeholder sebagian besar masih berkategori sedang. *Ketiga*, transformasi kolaborasi berlangsung dari komando yang mencirikan adanya hirarki menuju pada kolaborasi yang membentuk jejaring dan kemitraan. *Keempat*, tahapan pengelolaan pariwisata-bencana yang dilakukan secara transformatif dan runtut mulai dari shared vision, partisipasi, jejaring dan kemitraan, akan tercipta pariwisata-bencana yang berkelanjutan.

Implikasi teoritis dari disertasi ini adalah: 1) teori *governance* dari Osborne, Bevir dan Frederickson sangat relevan untuk menganalisis peran aktor non negara dalam pemerintahan, tetapi tesis Osborne tentang negosiasi tidak relevan karena pelibatan aktor non negara dalam urusan pemerintahan lebih cenderung karena kebutuhan. 2) Konsep dari Anshel & Gash tentang konsensus diantara stakeholder terverifikasi dalam kasus hubungan

antara pemerintah dengan swasta, namun untuk hubungan antara swasta dan masyarakat masih bersifat transaksional. 3) Intensitas hubungan diantara stakeholder sangat relevan dijelaskan dengan menggunakan konsep Wanna yang selanjutnya dapat diidentifikasi mengenai proses transformasi yang terjadi dalam kolaborasi dengan menggunakan konsep Shergold. 4) Konsep dari Eppel sangat relevan untuk menjelaskan karakteristik *relationship* diantara *stakeholder*, namun tesis Eppel tentang perlunya formalisasi dalam relationship terkoreksi, karena tanpa formalitas sudah terjadi kolaborasi diantara *stakeholder*.

Kata Kunci: Pariwisata-bencana, *Governance*, *Collaborative Governance*.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
RINGKASAN	iv
DAFTAR ISI	vii
TATA KELOLA PARIWISATA-BENCANA	
DALAM PERSPEKTIF <i>COLLABORATIVE GOVERNANCE</i>	
Studi Pariwisata-Bencana <i>Volcano Tour</i> Merapi Di Kabupaten Sleman	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pokok Permasalahan Penelitian	5
C. Pertanyaan Penelitian	10
D. Tujuan Penelitian	10
E. Manfaat Hasil Penelitian	10
F. Tinjauan Pustaka	11
G. Metode Penelitian	30
H. Temuan Penelitian	32
I. Hasil Analisis Penelitian	44
J. Rekonstruksi Teori	51
K. Rekonstruksi Model Kolaborasi	53
L. Pengembangan Model : Rasionalisasi dan Asumsi Dasar	54
M. Pengembangan Model Tata Kelola Pariwisata-Bencana Dalam Perspektif Collaborative Governance	54
N. Rekomendasi Model Tata Kelola Pariwisata-Bencana Dalam Perspektif Collaborative Governance	57
O. Kesimpulan	58
P. Implikasi Metodologi, Keterbatasan dan Agenda Penelitian Selanjutnya	59
Q. Rekomendasi Teoritis	60
R. Rekomendasi Praktis	61
DAFTAR PUSTAKA	63
RIWAYAT HIDUP	71

**TATA KELOLA PARIWISATA-BENCANA
DALAM PERSPEKTIF *COLLABORATIVE GOVERNANCE*
Studi Pariwisata-Bencana *Volcano Tour Merapi*
Di Kabupaten Sleman**

A. Latar Belakang Masalah

Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor terbesar di dunia sebagai pembangkit ekonomi, namun keberadaannya sangat rentan terhadap bencana baik yang disebabkan oleh alam maupun manusia. Menurut Henderson (1999) pariwisata adalah industri yang selalu ‘dihantui’ oleh krisis dan bencana, bahkan bisa dikatakan sangat sensitif dan rentan karena mudah dipengaruhi oleh perubahan-perubahan maupun kejadian-kejadian yang ada di sekelilingnya.

Keputusan untuk melakukan perjalanan wisata dimulai dari niat manusia untuk memperoleh kenyamanan hidup dan menikmati keindahan lingkungan, oleh karena itu pariwisata sangat rentan terhadap persepsi risiko masyarakat pada bencana dan fluktuasi lingkungan yang disebabkan oleh perubahan iklim. Setiap orang akan melakukan perjalanan wisata apabila destinasi yang dikunjungi terbebas dari krisis, bencana, gangguan cuaca ekstrim dan kerusakan massa. Selain itu menurut Wickramasinghe (2008) bencana juga merupakan kejadian yang tidak terduga dan tidak dapat diprediksi, demikian juga kemunculannya dalam bentuk dan intensitas yang berbeda, sehingga kebangkitan pariwisata ditandai dengan kompleksitas dan beberapa kriteria yang tidak selaras dengan bencana.

Hingga sekarang ini kajian tentang pariwisata-bencana dalam perspektif administrasi publik belum banyak dilakukan. Kerangka kerja manajemen bencana yang tersedia di literatur sebagian besar berisi daftar preskriptif karakteristik bencana beserta cara penanggulangannya (Carter,1991). Sampai saat ini, masih sedikit kajian yang sistematis berdasarkan konsep administrasi publik dan teknik analisis yang mendalam untuk mencari format pelayanan pariwisata yang cepat memberikan respon terhadap datangnya bencana. Selama ini sebagian besar masyarakat bahkan para akademisi di Indonesia (Pramusinto, 2009; Sudibyakto, 2011; Kusumasari, 2012; Srikandini, 2012) masih memandang bahwa bencana akan menimbulkan kerusakan dan perlu dilakukan *recovery* serta pembangunan kembali agar menjadi normal seperti semula. Secara tegas Sudibyakto (2006) mengatakan bahwa penanggulangan bencana merupakan bagian dari manajemen pembangunan, masih jarang yang mencoba mengembangkan pemikiran bahwa pelayanan pariwisata masih tetap berjalan meskipun terjadi bencana sekalipun, bahkan kemungkinan bisa dikembangkan bahwa pasca bencana banyak bermunculan obyek wisata baru yang mempunyai keunikan tersendiri dan menjadi obyek daya tarik wisata (ODTW) yang layak dikunjungi oleh para wisatawan.

Kajian pariwisata dalam perspektif administrasi publik sebagian besar masih melihat pariwisata sebagai suatu proses yang teratur dan tidak berhadapan dengan datangnya bencana, antara lain melalui pendekatan kebijakan (Hall, 2003) dan manajemen (Wahab, 2003). Pendekatan kebijakan ini juga diaplikasikan lebih mendalam lagi dalam studi perumusan kebijakan (Stevenson, 2012), implementasi (Erdi, 2011) dan evaluasi (Rudana, 2009); sedangkan dari pendekatan manajemen tercakup di dalamnya menyangkut perencanaan (Inskeep, 1994; Gunn, 1988; Fandeli, 2002; Wardiyanto, 2011), perencanaan strategis (Poon, 1989; Zaenuri, 2012), dan manajemen destinasi wisata (Fandeli, 2001; Wahab, 2003; Damanik, 2012). Padahal kalau melihat pariwisata sebagai suatu fenomena yang berkaitan dengan bencana tidak mungkin dijelaskan hanya dengan memakai pendekatan seperti tersebut diatas karena bencana itu sendiri merupakan proses

yang datangnya secara tiba-tiba dan tidak bisa diprediksi. Bencana sebagai suatu proses yang datangnya tiba-tiba akan menggagalkan seluruh kebijakan dan perencanaan pariwisata yang telah ditetapkan sebelumnya.

Penelitian dari Zaenuri (2007) tentang strategi pengembangan pariwisata di Kota Ternate yang telah diimplementasikan menjadi program dan kegiatan oleh Pemerintah Kota Ternate, ternyata banyak menemui kendala atau boleh dikatakan mengalami kegagalan yang disebabkan oleh adanya bencana alam berupa erupsi Gunung Gamalama yang disertai gempa bumi vulkanik, demikian juga di Wamena Kabupaten Jayawijaya (Zaenuri, 2010) banyak program dan kegiatan pariwisata menghadapi hambatan yang disebabkan oleh bencana sosial berupa kerusuhan massa yang cenderung mengarah pada konflik SARA. Untuk di Jawa fenomena yang sama juga terjadi antara lain di Kabupaten Sleman, ketika Gunung Merapi melakukan erupsi pada tahun 2010 banyak program dan kegiatan pariwisata yang menemui kendala (LAKIP, 2012; Wawancara dengan Kadis Budpar Sleman, 12 Desember 2014) dan tentu saja di Daerah Istimewa Yogyakarta disertai dengan penurunan angka kunjungan wisata yang sangat drastis hingga mencapai 80 % (BPS DIY, 2012). Hal ini juga bisa diberi makna bahwa pemerintah mempunyai keterbatasan dalam mengelola pariwisata dan sekaligus tidak bisa berbuat banyak ketika dihadapkan pada datangnya bencana.

Fenomena kebencanaan tersebut salah satu cirinya adalah adanya ketidak terdugaan dan tidak terencana (*unplanned*). Sebagaimana dikemukakan oleh Duit & Galaz (2008:313-315) bahwa untuk mengembangkan teori *governance* sebagai salah satu paradigma mutakhir dalam administrasi publik perlu dikaji melalui pendekatan baru. Fenomena tersebut menurut Duit & Galaz dapat berwujud perilaku : 1) *threshold* (ambang batas), kondisi paling rendah yang sudah tidak dapat ditolerir lagi, 2) *surprise* (kejutan), datangnya tiba-tiba dan tidak dapat diprediksi, dan 3) *cascade* (efek mengalir), terjadi efek yang beruntun, efek domino, *trickle down effect*; dimana ketiga perilaku tersebut merupakan karakteristik yang lekat pada bencana. Sebelumnya Kooiman (1993:35-48) juga telah memperkenalkan *new forms of governance* yang kemudian disebut *interactive governance* sebagai alternatif untuk menjelaskan fenomena yang bersifat tidak bisa diprediksi dengan mempertimbangkan variabel antara lain dinamisasi (*dynamics*), kompleksitas (*complexity*) dan berjenis-jenis (*diversity*); dimana ketiga variabel tersebut tentu saja sesuai dengan karakteristik pariwisata-bencana.

Beberapa studi yang cukup penting tentang *disaster-tourism* sudah dilakukan oleh beberapa pakar tetapi masih belum menggunakan perspektif *governance*. Studi yang dilakukan oleh Wickramasinghe (2008) tentang upaya untuk merumuskan strategi yang tepat agar kunjungan wisatawan tidak terpengaruh dengan datangnya bencana cukup memberi gambaran yang komprehensif pada penyusunan strategi, sebelumnya Faulkner (2001) juga telah membuat kerangka kerja untuk mengelola pariwisata bencana dengan pendekatan manajemen strategis, demikian juga studi yang dilakukan oleh Aguirre (2007) di Costa Rica tentang akibat dari dampak bencana *volcanic eruptions* terhadap pariwisata khususnya pada sisi pengelolaan informasi, koordinasi dan partisipasi dalam penanganan mitigasi bencana di destinasi wisata; menggunakan pendekatan positivistik kuantitatif sehingga masih dalam kategori pengamatan fenomena yang masih bersifat teratur.

Muncul dan tumbuhnya kegiatan pariwisata tidak lain karena di wilayah tersebut terdapat obyek yang spesifik dan unik, tidak ada di tempat lain dan menarik untuk dikunjungi. Sebagaimana diketahui bahwa wisata mempunyai hakekat keunikan, kekhasan, perbedaan, orisinalitas, keaneka ragaman, dan kelokalan (Inskeep, 1994:12) sehingga menarik banyak orang untuk melakukan perjalanan wisata. Pariwisata-bencana juga merupakan sesuatu yang menarik sebagaimana yang dijelaskan oleh Inskeep, malah secara ekstrem Miller (2005:6) memberikan penjelasan bahwa di dalam pariwisata tidak

ada yang tidak mungkin, karena bisa saja tempat terjadinya bencana kemudian diekspos menjadi daya tarik wisata yang eksotis.

Mengingat sifat kompleksitas dari permasalahan pariwisata-bencana dan keterbatasan pemerintah untuk mengelola bencana maka pengelolaan pariwisata tidak bisa dilakukan hanya oleh pemerintah saja tetapi harus melibatkan sektor swasta dan masyarakat, sehingga agar dapat memperoleh gambaran fenomena pariwisata secara menyeluruh harus melibatkan tiga pilar *governance* (Pitana, 2005; Bramwell, 2007; Zhang, 2011). Sebagian besar kajian pariwisata dengan pendekatan *governance* masih bersifat adaptif dalam menghadapi datangnya bencana, terutama yang disebabkan oleh perubahan iklim yang ekstrem (Becken, 2005).

Adaptasi dilakukan dengan penyesuaian kebijakan dan mengelola ketidak pastian yang disebabkan oleh bencana dengan pendekatan kontigensi agar kegiatan pariwisata masih tetap bisa berlangsung (Wawancara dengan Kabid Pengembangan Wisata Disbudpar Sleman, 15 Oktober 2012). Kemampuan adaptif ini terutama dilakukan oleh pemerintah untuk mengambil kepemimpinan dalam pembentukan kebijakan dan untuk memberikan pengaturan kelembagaan yang kemudian dilanjutkan dengan tindakan (Eakin dan Lemos 2006), hal ini telah meningkatkan minat dalam menentukan bentuk yang tepat dari pemerintahan untuk adaptasi yang efektif.

Studi lain tentang adaptasi sudah dilakukan oleh Eakin, et.al (2011:338-351) dalam konteks perubahan iklim, hasil dari studi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan lembaga dan organisasi masyarakat dalam membangun kapasitas adaptasi terletak pada faktor-faktor seperti kendala pada pengambilan keputusan yang dilakukan oleh aktor politik, kesesuaian antara tanggung jawab lembaga dengan ekosistem, dan pengambilan keputusan untuk memfasilitasi masyarakat beradaptasi. Olsson (2004) dan Nelson (2007) telah melakukan pengamatan dan menunjukkan bahwa pergeseran dalam kebijakan juga memiliki implikasi untuk kerangka kelembagaan dan kapasitas adaptif. Dari berbagai pendapat tersebut dan didukung oleh peneliti lain bahwa model *adaptive governance* lebih cocok diaplikasikan pada perubahan iklim dan pengelolaan bencana saja (Folke, 2005; Gunderson, 2006; Young, 2006) tetapi untuk mengelola pariwisata-bencana tidak cukup hanya menggunakan model *adaptive governance* ini.

Hingga sekarang ini masih sedikit studi yang mendalam tentang perubahan model *governance* dalam menghadapi perubahan yang berlangsung cepat, bencana merupakan perubahan yang berlangsung cepat dan membawa dampak yang besar terhadap pariwisata. Respon paling cepat dalam menghadapi perubahan yang disebabkan oleh bencana dan masih tetap memberikan pelayanan pariwisata adalah dengan menerapkan model *collaborative governance* (Robertson, 2009), sebelumnya Bramwell (2005) dan Zapata (2012:62) secara tegas mengatakan bahwa isu kolaborasi merupakan tema utama dalam administrasi publik pariwisata. Model *governance* ini yang dianggap bisa dijadikan sebagai alternatif untuk melakukan akselerasi (Anshel & Gash, 2007) serta lebih mudah untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat (Newman, 2004) dan kemitraan diantara ketiga pilar *governance* (Zadek & Radovich, 2006).

Menurut Nuryanti (2002:12) bahwa kebutuhan akan kemitraan terkait dengan keberadaan masalah-masalah di dalam pembangunan pariwisata yang berkelanjutan yang terjadi karena adanya konflik keterlibatan antara sektor publik dan swasta. Dalam rangka mencari keselarasan diantara keduanya perlu ada titik temu antara peranan sektor publik dan swasta melalui pengkajian keterlibatan masing-masing sektor dan kemungkinan sinergisitasnya.

Mengelola pariwisata-bencana secara konseptual mengacu pada perubahan model pemerintahan dari *adaptive governance* menuju *collaborative governance*. Hal ini dikarenakan model *adaptive governance* hanya cocok untuk menghadapi perubahan yang

diakibatkan terjadinya perubahan iklim dan bencana saja, sedangkan *collaborative governance* memungkinkan untuk memberikan pelayanan pariwisata meskipun terjadi bencana. Sebagaimana dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2007) bahwa *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung *stakeholder* di luar negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk melaksanakan kebijakan publik dan program-program publik secara cepat.

Kesenjangan konseptual terjadi karena belum ada penjelasan yang komprehensif bagaimana kolaborasi itu diwujudkan mulai dari proses awal hingga tercapai intensitas tertentu dan berlangsung secara permanen. Ansell dan Gash (2007) membuat model kolaborasi lebih pada proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan dalam sistem organisasi di luar negara yang membutuhkan adanya prasarat berupa partisipasi dari masyarakat, kolaborasi dapat terwujud apabila ada partisipasi aktif dari masyarakat. Kolaborasi dilakukan dalam bentuk siklus mulai dari dialog yang berupa tatap muka sehingga menimbulkan kepercayaan di semua pihak untuk kemudian menumbuhkan komitmen pada proses yang akan dilakukan, dari komitmen tersebut diharapkan dapat dicapai *shared* pengetahuan untuk mencapai hasil (*outcome*) yang diinginkan. Model kolaboratif yang dikembangkan oleh Ansell dan Gash tidak mengemukakan mengenai intensitas yang akan dicapai dalam proses kolaborasi tersebut tetapi hanya menyebut hasil yang akan dicapai.

Sedangkan Wanna (2008) menegaskan bahwa dalam *collaborative governance* perlu adanya intensitas yang menunjukkan sejauh mana keeratan hubungan yang terjadi diantara pihak yang berkolaborasi. Didalam model yang dikembangkan oleh Wanna ini tidak melihat kolaborasi sebagai suatu proses, kolaborasi merupakan suatu yang terjadi karena adanya hubungan yang saling menguntungkan untuk membuat kerjasama. Wanna membuat intensitas hubungan kolaborasi mulai dari yang paling rendah yang bersifat inkremental dan berupa hubungan yang bersifat konsultatif hingga sampai tingkatan yang paling tinggi bersifat transformatif yang menimbulkan resiko politik maupun manajemen. Model dari Wanna ini tidak mengemukakan bagaimana kolaborasi ini akan terbentuk dengan melalui intensitas yang berbeda.

Dari kelemahan kedua teori utama tersebut maka perlu dikaji lebih lanjut bagaimana membuat model *collaborative governance* yang didasarkan pada keeratan hubungan diantara pihak yang berkolaborasi dengan berdasarkan proses transformasi untuk mencapai keadaan yang permanen. Model yang dikembangkan tentu saja dengan melihat bagaimana proses yang terjadi dan berlangsung saat ini dengan melibatkan sektor publik, swasta dan masyarakat. Dengan model *collaborative governance* akan diperoleh kejelasan tentang peran dan pola hubungan yang bersifat setara dan otonom, saling berbagi manfaat dan resiko, adanya penggabungan sumberdaya, intensitas tinggi, dan berlaku dalam jangka waktu yang panjang (Dwiyanto, 2012:256).

Model *collaborative governance* secara konseptual menimbulkan beberapa varian yang kesemuanya masih mengarah kepada kerjasama yang sinergis antara pemerintah, swasta dan masyarakat, varian tersebut antara lain *participative governance* (Newman, 2004; Kim, 2005), *network governance* (Torfing, 2005; Provan, 2007; Robertson, 2009, O'Toole, 2010), *partnership governance* (Hall, 1999; Zadek & Redovich, 2006, Munro, 2008; Dwiyanto, 2012), dan di akhir dekade ini telah mulai diperkenalkan teori *collaborative advantage* (Vangen, 2010) sebagai konsep baru yang masih berbasis pada *collaborative governance*.

Dari semua varian tersebut secara umum menjelaskan bagaimana peran dan hubungan diantara ketiga pilar pendukung *governance* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mengelola isu-isu yang berkembang dalam kajian administrasi publik.

Dari berbagai varian yang ada menunjukkan bahwa kolaborasi merupakan suatu fenomena yang didalamnya memunculkan berbagai bentuk model yang kesemuanya bermuara pada bagaimana menciptakan kerjasama permanen dan mempunyai intensitas yang tinggi serta dibangun melalui proses yang runtut.

Secara konseptual untuk mewujudkan adanya kolaborasi ini diperlukan perspektif yang dimulai dari pembangunan visi bersama (*shared vision building*) (Fosler, 2002), partisipasi yang tinggi (Newman, 2004; Kim, 2005) dari masyarakat, terjadinya jaringan (*network*) yang luas (Beaumont, 2010, Daryaei, 2012), dan terwujudnya kemitraan (*partnership*) yang saling menguntungkan (Bovaird, 2004, Munro, 2008) diantara stakeholder pariwisata. Perspektif tersebut merupakan upaya untuk mengatasi kesenjangan konsep yang ada dan sekaligus untuk menjelaskan capaian dari intensitas kolaborasi yang tercermin dalam pola kemitraan yang terbentuk sebagai intensitas yang paling tinggi dari *collaborative governance*. Sehubungan dengan hal tersebut diperlukan adanya kejelasan secara empirik apakah perspektif tersebut dapat menjadi karakteristik utama dari *collaborative governance* dalam rangka pengelolaan pariwisata-bencana secara efektif.

B. Pokok Permasalahan Penelitian

Sektor pariwisata merupakan sektor yang sangat penting bagi pengembangan ekonomi negara terutama sebagai sumber devisa negara. Berdasarkan kajian yang dibuat oleh World Travel & Tourism Council (WTTC) diperkirakan pada tahun 2014 devisa dari sektor pariwisata di Indonesia tumbuh sebesar 7,1 persen atau senilai 68,8 milyar USD. Pertumbuhan ini diperkirakan akan memberikan dampak pada penyediaan total lapangan kerja di bidang pariwisata sebanyak 12,8 juta lapangan kerja atau sebesar 9,1 persen total lapangan kerja dan sebanyak 3,2 juta lapangan kerja langsung pada usaha pariwisata (WTTC, 2013).

Negara Indonesia merupakan negara yang kaya akan destinasi wisata dan sudah terbukti bahwa pariwisata mampu memberikan sumbangan devisa yang tidak sedikit. Dapat diketahui bahwa ekonomi pariwisata Indonesia saat ini selalu diatas pertumbuhan ekonomi Indonesia secara keseluruhan, dan bahkan dapat melebihi perkembangan pariwisata dunia pada dekade ini. Pada tahun 2011 lalu, perolehan angka devisa dari pariwisata yang diperkirakan bisa mencapai 8,5 miliar dollar AS naik menjadi 11,8 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Kenaikan tersebut sebenarnya sudah melebihi pertumbuhan ekonomi Indonesia secara keseluruhan yang dapat diproyeksikan akan berada di level 6,5 persen, dan dengan pertumbuhan ekonomi pariwisata dunia yang hanya berada pada kisaran 4,5 persen. Untuk kontribusinya terhadap devisa negara, sektor ekonomi pariwisata sekarang ini berada di peringkat ke-5, setelah industri minyak, gas bumi, minyak kelapa sawit, batubara, serta olahan karet. (http://lsmipan.blogspot.com/2013/03/pendahuluan-indonesia-adalah-negara_26.html).

Disamping itu sektor pariwisata juga mampu menjalankan fungsinya sebagai katup pengaman di saat krisis sekaligus memberikan dampak ganda (*multiplier effect*) yang cukup besar pada sektor-sektor lain. Pada masa sekarang ini terjadi perubahan yang cukup signifikan berpengaruh pada dunia kepariwisataan, baik yang bersifat eksternal maupun internal, hal ini diakibatkan karena dinamika global, pasar wisata, perwilayahan, lingkungan, regulasi dan perubahan paradigma. Sebagai akibat dari perubahan paradigma dan lingkungan tersebut yang berupa keberhasilan, ternyata pariwisata menimbulkan permasalahan yang bersifat multi dimensi dan kompleks, namun demikian pembangunan kepariwisataan tetap penting untuk dilakukan dalam mendukung pembangunan nasional.

Meskipun secara makro pariwisata merupakan sektor yang menjanjikan dan secara mikro merupakan katup pengaman ekonomi nasional, namun adakalanya sering dijumpai di daerah bahwa urusan pariwisata masih menemui banyak kendala. Sebagian besar daerah di Indonesia yang kehidupan pariwisatanya maju biasanya memang mempunyai ODTW yang layak dikunjungi, namun sebenarnya banyak daerah yang dilihat dari ODTW yang ada cuma biasa-biasa saja namun dapat menarik wisatawan yang cukup besar. Studi dari beberapa peneliti menunjukkan bahwa penanganan yang serius dari daerah sangat berpengaruh terhadap kinerja pengelolaan pariwisata, dan apabila dilihat dari sisi manajemen ternyata daerah yang mempunyai perencanaan pariwisata yang baik dan terarah bisa mencapai target seperti yang diinginkan. Perencanaan yang berkelanjutan dan selalu memperhatikan aspek eksternal dan internal yang akurat akan dapat dirumuskan program-program yang inovatif dan sesuai perkembangan jaman. Perencanaan sebagai sebuah kegiatan yang dilaksanakan secara terus-menerus atau berkelanjutan merupakan kata kunci dari keberhasilan manajemen pariwisata (Damanik, 2006:25).

Sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia sudah mempunyai dokumen perencanaan dan mengaplikasikan perencanaan tersebut melalui program dan kegiatannya, akan tetapi pada implementasinya akan menemui kegagalan apabila dihadapkan dengan datangnya bencana (Zaenuri, 2007; 2010). Indonesia tidak hanya dikenal dengan kekayaan alamnya yang indah dan beragamnya destinasi wisata, tetapi juga merupakan wilayah yang rawan terhadap bencana alam, terkenal juga dengan sebutan *Ring of Fire* karena memiliki gunung berapi terbanyak di dunia. Terlebih lagi dengan banyaknya bencana alam yang terjadi di Indonesia, mulai dari gempa bumi yang diiringi dengan *tsunami* di Aceh, gempa bumi di Jogjakarta dan Jawa Tengah, banjir di Jakarta, dan masih banyak lagi bencana yang lain seperti tanah longsor dan hutan terbakar yang menimbulkan asap tebal. Disamping itu juga dari sarana transportasi banyak terjadi kecelakaan, mulai dari kecelakaan transportasi darat seperti kereta api, transportasi laut dengan tenggelamnya kapal pengangkut penumpang, dan sarana transportasi udara dengan beberapa kali terjadi kecelakaan pesawat terbang.

Wilayah Indonesia yang terletak di pertemuan beberapa patahan benua, menyebabkan Indonesia memang rentan dengan bencana gempa bumi, gunung meletus dan Tsunami, dan tentu saja apabila terjadi bencana alam akibatnya sangat berpengaruh terhadap jumlah kunjungan wisatawan. Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) Rusman Heriawan mengatakan bahwa harus diakui berbagai musibah yang terjadi di tanah air seperti terjadinya tsunami di Mentawai dan meletusnya Gunung Merapi berdampak pada jumlah wisatawan yang berkunjung ke Indonesia (Kompas.com, 9 November 2010).

Khusus jumlah kunjungan wisata ke DIY selama periode 2005-2011 cukup berfluktuasi dan sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian makro maupun faktor eksternal seperti bencana alam dan lainnya. Tercatat sebanyak dua kali jumlah kunjungan wisata mengalami penurunan pada tahun 2006 sebagai dampak dari gempa bumi dan tahun 2010 sebagai dampak dari erupsi Merapi. Secara umum, selama tahun 2011 jumlah kunjungan wisatawan ke DIY mencapai 3,2 juta, terdiri dari 3,058 juta wisatawan domestik dan 148,76 ribu wisatawan asing (BPS DIY, 2012). Saat Gunung Merapi mengalami erupsi, angka kunjungan pariwisata di DIY turun drastis hingga mencapai 80 % (BPS DIY, 2012).

Demikian juga hal itu terjadi di Kabupaten Sleman, salah satu kabupaten yang terletak di utara Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan daerah dengan berbagai obyek dan daya tarik wisata (ODTW) yang sangat menarik. Di akhir tahun 2010 di Gunung Merapi yang sebagian besar menempati wilayah Kabupaten Sleman menunjukkan aktivitasnya berupa erupsi. Dampak dari erupsi ini sangat memukul baik

pemerintah maupun masyarakat Sleman terutama yang terkena langsung oleh dampak dari bencana tersebut. Meskipun sekarang erupsi itu sudah selesai namun masih menyisakan masalah, baik itu masalah sosial maupun persoalan ekonomi masyarakat di sekitar gunung Merapi.

Wisata bencana selama ini disalah artikan dan merupakan salah satu wisata yang banyak menimbulkan kontroversi karena mempunyai kesan tidak etis. Karena ketika mendengar istilah tersebut, seolah-olah wisata bencana identik dengan bersenang-senang di atas penderitaan orang lain. Dalam artikel yang disampaikan pada seminar Ekowisata II Prof. Heddy Sri Ahimsa mengatakan bahwa berbagai kontroversi wisata-bencana bukan hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga terjadi di Amerika Serikat, seperti di daerah Carolline yang paling rusak parah tersapu oleh badai. Di Indonesia munculnya konsep wisata bencana berawal dari gempa bumi yang memporakporandakan sejumlah desa di Bantul, Yogyakarta dan juga Klaten beberapa tahun lalu dan juga meletusnya gunung merapi yang sempat menewaskan salah satu juru kunci yang pada sebelumnya sempat menjadi sala satu publik figur karena selamat dari letusan merapai sebelum letusan dasyat di tahun 2010. Keberadaan gunung Merapi sebagai bekas sebuah gunung yang meletus, menjadi daya tarik tersendiri (Ahimsa, 2012).

Demi alasan keamanan, masyarakat di sekitar Merapi tidak diperkenankan lagi untuk kembali menempati rumah mereka. Ada wacana untuk transmigrasi tetapi tidak populer di mata masyarakat, masyarakat yang termasuk dalam radius bahaya memilih untuk direlokasi atau malah ada yang membandel untuk kembali ke rumahnya. Untuk mengatasi masalah ini pemerintah Kabupaten Sleman mengalami kesulitan dan malah sekarang ini ditambah dengan persoalan banyaknya wisatawan yang akan melihat lelehan sisa erupsi Merapi berupa lahar dingin yang menghanyutkan banyak rumah di beberapa desa. Lahar dingin yang menghanyutkan banyak rumah tersebut menjadi obyek dan daya tarik wisata (ODTW) baru bagi wisatawan baik nusantara maupun mancanegara.

Munculnya ODTW baru di Kabupaten Sleman berupa *Volcano Tour* Merapi yang merupakan wisata-bencana memang memunculkan suatu fenomena yang menggembirakan, tetapi kalau dilihat dari sisi pemerintah daerah maupun masyarakat ternyata menimbulkan persoalan baru. Dari segi regulasi pemerintah, khususnya pemerintah Kabupaten Sleman mengalami kekosongan aturan baik berupa relokasi masyarakat maupun tata guna lahan, di lain pihak masyarakat dihadapkan pada banyaknya pengusaha yang mulai membeli tanah-tanah di sekitar wilayah bencana untuk dijadikan fasilitas pariwisata. Lahan yang menjadi obyek wisata baru tersebut sebagian besar atau mencapai 80% bekas tanah milik masyarakat yang ditinggalkan (Daftar Isian Potensi Desa Umbulharjo, 2013), tetapi pemanfaatannya untuk keperluan wisata, hal ini hingga sekarang masih menjadi persoalan.

Dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pengembangan Wisata Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Sleman (23 Maret 2014) dan melalui observasi peneliti sendiri, dapat diketahui bahwa sejak terjadinya erupsi hingga dijadikannya lokasi erupsi tersebut sebagai destinasi wisata, peran pemerintah daerah belum maksimal dan menunjukkan keterbatasan dalam kapasitasnya mengelola pariwisata sebagai akibat dari bencana, terutama pada destinasi wisata yang terkena bencana atau destinasi wisata yang muncul akibat bencana. Pemda Sleman sebenarnya masih disibukkan dengan mitigasi bencana dan relokasi warga yang kena dampak erupsi Merapi, penggarapan obyek wisata masih sebatas pada penyusunan rambu-rambu yang menunjukkan tempat mana yang aman dan bisa dikunjungi.

Setelah situasi kondusif, pemerintah daerah juga belum bisa berbuat maksimal. Ketersediaan sumberdaya manusia (SDM) untuk mengelola pariwisata-bencana yang baru muncul ini juga belum tersedia. Hal ini juga menimbulkan kesan bahwa antara

jajaran pemerintah daerah dan pemerintah desa tidak ada koordinasi. Kondisi yang paling mencolok adalah adanya komplain dari pengunjung yang harus menyediakan sejumlah uang untuk memberi sumbangan pada setiap dusun yang dilewatinya (Kompas.com, 17/5/2013) dan pemerintah daerah tidak mampu berbuat apa-apa.

Dengan dikeluarkannya Surat Rekomendasi dari Bupati Sleman Nomor 556/0063 tertanggal 12 Januari 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Wisata Volcano Tour Merapi yang diperpanjang dengan Surat Rekomendasi Perpanjangan Nomor 590/590 tertanggal 8 Maret 2011 maka kawasan wisata tersebut sudah mulai jelas dalam pengelolaannya. Sebagai tindak lanjut dari surat bupati tersebut, melalui surat dari Sekda Sleman Nomor 556/0373 tentang Pengelolaan Kawasan Vulcano Tour Merapi semakin jelas bahwa pengelolaan kawasan tersebut diserahkan kepada Pemerintah Desa Umbulharjo dan pemerintah tersebut diharuskan untuk membentuk organisasi pelaksana.

Berdasarkan surat dari sekda tersebut Kepala Desa Umbulharjo menindaklanjuti dengan membuat Peraturan Desa. Melalui Peraturan Desa Nomor 4 tahun 2012 tertanggal 12 April 2012 tentang Pengelolaan Kawasan Wisata Vulcano Tour Desa Umbulharjo, diatur beberapa hal yang berkaitan dengan pengelolaan volcano tour Merapi. Didalam perdes tersebut dibentuk Tim Pengelola kawasan wisata Volcano Tour di Desa Umbulharjo yang melibatkan tokoh masyarakat, pemuda dan perangkat desa setempat.

Di pihak lain masyarakat yang terkena oleh dampak erupsi Merapi juga masih sibuk membenahi tempat tinggalnya, masyarakat secara psikologis masih mengalami trauma dan belum pulih benar dengan kondisi yang ada. Dari hasil wawancara dengan beberapa warga sebagian besar belum memikirkan bahwa akibat erupsi Merapi ini dapat dijadikan sebagai obyek wisata, malah sebagian dari masyarakat menilai pemerintah belum bisa berbuat maksimal dalam penanganan bencana, apalagi mengurus pariwisata.

Setelah erupsi Merapi dengan memunculkan destinasi wisata baru dan menarik untuk dijadikan sebagai destinasi wisata, masyarakat sudah turut berpartisipasi dengan membuat kelompok masyarakat yang memberi layanan *volcano tour* dengan menyediakan mobil jeep dan kendaraan trail. Dari hasil pantauan peneliti dan juga diaku oleh pihak kepolisian bahwa untuk keamanannya tidak bisa dijamin, malah sudah terjadi beberapa kecelakaan meskipun tidak memakan korban jiwa (Sumber: <http://m.aktual.co/nusantara/161221sleman-akan-adakan-tour-city-of-volcano>). Disamping itu sebagian masyarakat membuat museum "Sisa Hartaku" yang berisi barang-barang yang sudah tidak berfungsi sebagai akibat dari terjangan awan panas Merapi. Operasionalisasi dari meseum ini dilakukan sendiri oleh masyarakat dan dikelola secara tidak profesional serta didukung oleh SDM yang belum memadai sehingga kurang menarik untuk dikunjungi (Kedaulatan Rakyat, 12 Januari 2012).

Demikian juga pihak industri pariwisata yang mencoba menangkap peluang berupa adanya obyek wisata baru yang cukup menarik. Para investor sudah mulai membuat beberapa penginapan di sekitar area erupsi Merapi dan biro perjalanan wisata sudah mulai menjadikan lereng merapi sebagai paket perjalanan wisata dengan membuat paket *lava tour* atau *lava tracking*. Pihak industri pariwisata sebenarnya sudah mulai akan melakukan investasi, tetapi masih memunculkan keraguan akan keberlanjutan dari wisata *volcano* ini. Beberapa hal yang mengganggu para investor karena tidak adanya jaminan bahwa lokasi tersebut seterusnya akan dijadikan sebagai obyek wisata, belum ada kejelasan areal mana yang bisa dikelola secara komersial dan belum adanya *road map* yang jelas dari pemerintah untuk pengembangan obyek wisata *volcano* ini di masa mendatang. Hingga saat ini pemerintah daerah belum mengeluarkan surat yang baru mengenai pengelolaan wisata *volcano* ini yang sudah berakhir pada tanggal 31 Desember 2011 dua tahun yang lalu, malah pemerintah desa sudah bersiap-siap akan mengambil alih pengelolaannya (Harian Jogja, Senin, 9 Januari 2012).

Peran dari ketiga pilar pelaku pariwisata tersebut belum optimal, semuanya masih sekedar menyesuaikan perubahan-perubahan lingkungan yang terjadi, terutama pemerintah daerah dan masyarakat belum berorientasi pada pengembangan pariwisata secara berkelanjutan. Sementara pihak swasta juga masih terkesan menunggu untuk memasarkan sebagai obyek wisata baru dan sebagai destinasi yang bisa dijadikan sebagai alternatif kunjungan wisata. Permasalahan yang terjadi diantara ketiga pelaku pariwisata tersebut adalah belum adanya sinergisitas yang mengarah pada pengembangan pariwisata yang berkelanjutan dan akseleratif, malah terkesan terjadi adanya konflik keterlibatan diantara pemerintah, swasta dan masyarakat. Kondisi obyektif yang seperti ini dalam khasanah kajian Administrasi Publik perlunya dikembangkan pendekatan baru yang bersifat kolaboratif diantara ketiga pilar *governance* tersebut.

Perlunya pendekatan baru dalam mengelola pariwisata-bencana ini dikarenakan memang diantara ketiga pilar *governance* belum terwujud adanya visi bersama dalam mengelola destinasi wisata. Sebagai contoh bahwa Pemerintah Desa Kepuharjo tidak menginginkan kalau dikembangkan menjadi destinasi wisata tetapi lebih memilih untuk kawasan penambangan pasir, hal ini diperkuat dengan tidak diperpanjangnya izin pengelolaan *volcano tour* di kawasan Desa Kepuharjo. Disamping belum adanya visi bersama, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pariwisata-bencana juga masih bersifat sporadis dan tidak terstruktur sehingga tidak bisa terjalin jejaring yang sinergis diantara pelaku pariwisata. Studi dari Harsana (2013) menunjukkan bahwa pengelolaan *volcano tour* yang banyak melibatkan masyarakat belum didukung oleh organisasi dan SDM yang mantap. Saran yang diberikan dari penelitian ini adalah perlu adanya kemitraan yang permanen dan jangka panjang untuk mengelola pariwisata-bencana ini. Secara umum studi yang dilakukan oleh Harsana ini menyimpulkan masih perlunya penggalian potensi wisata di kawasan *volcano tour* Merapi dengan melibatkan sebagian besar masyarakat.

Dengan menggunakan pendekatan *collaborative governance* diharapkan dapat dijelaskan bagaimana proses transformasi kolaborasi dilakukan untuk membuat hubungan diantara *stakeholder* bisa menjadi permanen. Mengingat bahwa erupsi Merapi ini diprediksi akan menjadi rutin dalam periodisasi tertentu maka model *collaborative governance* tersebut bisa diterapkan untuk menjelaskan proses manajemen bencana mulai dari pra-erupsi, menjelang terjadinya erupsi, tahap tanggap darurat (*recovery*) dan pemulihan menuju normal (*resolution*).

Dari kondisi kepariwisataan yang seperti ini sudah seharusnya pemerintah untuk mengkaji ulang beberapa asumsi dasar yang dipakai dalam kebijakan pengembangan kepariwisataan dan memasukkan pariwisata-bencana dalam isu strategis perencanaan pariwisata nasional. Hal ini sangat mendesak untuk dilakukan karena situasi eksternal maupun internal berubah sedemikian cepatnya dan perubahan yang terjadi menyangkut pada isu-isu yang sangat fundamental dan strategis dalam pengelolaan sektor pariwisata. Asumsi dasar yang dipakai selama ini dalam pengembangan pariwisata adalah suasana aman, nyaman dan kondusif untuk melakukan perjalanan wisata, padahal kondisi yang ada sekarang ini negara Indonesia dikenal sebagai negara yang seringkali terkena bencana alam.

Demikian juga dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah tentang pariwisata tidak secara tegas menyinggung tentang pariwisata-bencana, malahan dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (Riparnas) dalam penjabaran isu strategis juga tidak ada strategi yang jelas mengenai pengelolaan pariwisata-bencana. Partisipasi swasta dan masyarakat untuk membangun sebuah jejaring dan mewujudkannya dalam bentuk kemitraan belum diatur secara jelas dan masih berupa himbauan.

C. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan pada fenomena tersebut diatas, beberapa pertanyaan penting yang perlu dijawab dalam kaitannya dengan kajian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengapa dibutuhkan kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata-bencana ?
2. Bagaimana intensitas hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata-bencana saat ini ?
3. Bagaimana transformasi kolaborasi diantara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata-bencana saat ini dari perspektif *collaborative governance* ?
4. Bagaimana transformasi kolaborasi bisa dipakai untuk menjelaskan tahapan pengelolaan pariwisata-bencana mulai dari kondisi normal (*mitigation*), menjelang terjadinya bencana (*response*), tanggap darurat (*recovery*) dan tahap menuju normal (*resolution*) ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada pertanyaan tersebut, maka dapat dirumuskan tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis kebutuhan dari stakeholder untuk melakukan kolaborasi dalam pengelolaan pariwisata-bencana.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis intensitas hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata-bencana.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis proses transformasi kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat pada pengelolaan pariwisata-bencana dalam perspektif *collaborative governance*.
4. Mendeskripsikan dan menganalisis transformasi kolaborasi pariwisata-bencana dalam konteks tahapan pengelolaan bencana mulai dari kondisi normal (*mitigation*), menjelang terjadinya bencana (*response*), tanggap darurat (*recovery*) dan tahap menuju normal (*resolution*).

E. Manfaat Hasil Penelitian

Dengan teridentifikasinya kebutuhan *stakeholder* untuk terlibat dalam pengelolaan pariwisata-bencana dan terjadinya hubungan serta transformasi yang bersifat kolaboratif diantara *stakeholder*, maka penelitian ini memberi manfaat, antara lain:

1. Manfaat Akademik

- a. Memberikan pengetahuan baru tentang pengelolaan pariwisata-bencana dalam perspektif *governance*. Selama ini banyak pengkajian pariwisata pada kondisi normal, belum banyak kajian tentang pariwisata yang berkaitan dengan bencana dari perspektif *collaborative governance*.
- b. Dapat memperkaya referensi mengenai praktek penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan pendekatan *governance*. Selama ini masih banyak kajian tentang urusan pemerintahan masih menggunakan pendekatan OPA dan NPM.
- c. Dapat memperkuat salah satu paradigma dalam kajian Ilmu Administrasi Publik khususnya pada paradigma *governance*. Penguatan paradigma dilakukan melalui kajian yang lebih komprehensif.

- d. Memperkaya model *collaborative governance* dengan pendekatan intensitas dan transformasi kolaborasi. Teori *governance* yang memberi penekanan pada transformasi dari OPA dan NPM tidak menunjukkan adanya intensitas dan arah transformasi.
- e. Dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi penelitian pengembangan pariwisata selanjutnya dengan pendekatan yang berbeda.

2. Manfaat Praktis

- a. Menentukan secara tegas pelaku pariwisata berikut institusinya serta peran dan kewenangan masing-masing dalam mengelola pariwisata.
- b. Menentukan secara tegas kolaborasi diantara pelaku pariwisata yang bersifat sinergis.
- c. Menyediakan gambaran model *governance* yang paling cocok untuk pengembangan pariwisata-bencana.
- d. Menyediakan informasi yang akurat sebagai basis regulasi pariwisata-bencana baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
- e. Memberikan informasi yang komprehensif tentang pariwisata-bencana untuk dapat dijadikan sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan program pemerintah baik pusat maupun daerah.

F. Tinjauan Pustaka

Penelitian yang mengambil topik pariwisata-bencana dalam perspektif *collaborative governance* ini tentu saja berbeda dengan penelitian sebelumnya, dengan melakukan tinjauan pustaka diharapkan dapat ditentukan apakah topik ini layak untuk diteliti ataukah tidak, dengan tinjauan pustaka juga akan diperoleh pengetahuan yang luas dalam membatasi ruang lingkup penelitian.

Pembahasan tentang *Governance* telah mengalami perjalanan yang cukup panjang, pendapat dari Peters dan Pierre (1998:223-224) mengatakan bahwa *Governance* setidaknya memiliki empat elemen dasar, yaitu: 1) Dominasi jaringan (*the domination of network*), Didalam kebijakan formal, pemerintahan didominasi oleh aktor-aktor yang memiliki pengaruh, hal ini menyangkut apa dan bagaimana barang dan jasa publik akan diproduksi, 2) Kapasitas negara yang semakin menurun untuk melakukan kontrol langsung (*the state's declining capacity for direct control*). Meskipun pemerintah tidak lagi melakukan kontrol terpusat atas kebijakan publik mereka masih memiliki kekuatan untuk mempengaruhinya. Kekuatan negara kini dikaitkan dengan kemampuannya untuk bernegosiasi dan berunding dengan para aktor dalam jaringan kebijakan. Para anggota jaringan ini semakin diterima sebagai mitra setara dalam proses kebijakan, 3) Memadukan sumber daya publik dan swasta (*the blending of public and private resources*). Aktor publik dan swasta melakukan kerjasama untuk mendapatkan sumber daya yang mereka tidak dapat mengakses secara mandiri. Misalnya, menggunakan perusahaan swasta untuk implementasi kebijakan memungkinkan pemerintah untuk menghindari beberapa masalah prosedural dan akuntabilitas yang mahal serta memakan waktu. Perusahaan swasta dapat bernegosiasi dengan pemerintah untuk membiayai proyek-proyek yang menguntungkan kepentingan publik tapi tidak mungkin untuk dibiayai oleh sektor swasta sendiri, dan 4) Penggunaan beberapa instrumen (*use of multiple instrument*). Ini berarti peningkatan keinginan untuk mengembangkan dan menggunakan metode non-tradisional untuk membuat dan melaksanakan kebijakan

publik. Hal ini juga dipakai melalui instrumen tidak langsung, seperti menggunakan insentif pajak untuk mempengaruhi perilaku.

Demikian juga tidak kalah pentingnya kehadiran buku *The Sage Handbook of Governance* yang diedit oleh Mark Bevir (2011) menjadi tonggak tersendiri dalam pembahasan mengenai teori *governance*. Secara komprehensif Bevir menjelaskan mengenai dimensi dari *governance* mulai dari teori, praktek dan dilema yang dihadapi oleh konsep ini. Secara komprehensif Bevir menjelaskan tentang teori *governance* dan beberapa praktek penyelenggaraan pemerintahan dengan menggunakan prinsip *governance*. Pada prinsipnya teori *governance* muncul karena keterbatasan pemerintah untuk mengelola urusan publik sehingga diperlukan adanya bantuan dari sektor swasta dan masyarakat. Hal ini disebut oleh Bevir sebagai organisasi hibrida yang mempunyai banyak *stakeholder*.

Sebelumnya Bevir (2006:426) mengemukakan bahwa *governance* merupakan transformasi sistem tata pemerintahan yang meliputi: 1) perubahan dari sistem hirarki dan pasar menjadi sistem jaringan dan kemitraan, 2) menjalin interkoneksi administrasi negara dengan masyarakat sipil, 3) perubahan sistem administrasi yang mengandalkan intervensi dan kontrol menjadi pengarah dan koordinasi, 4) perubahan aktivitas pemerintahan dari pengaturan dan perintah ke negosiasi dan diplomasi, 5) pelibatan aktor non negara dalam proses kebijakan dan pelayanan publik.

Dari wacana konseptual hingga praktis, konsep *governance* ini sebenarnya masih menyisakan persoalan yang besar dan masih menjadi tantangan bagi para pakar administrasi publik, dilema yang muncul berkaitan dengan perspektif manajerial dan demokrasi (Bevir, 2011:11). Dari perspektif manajerial, organisasi hibrida dengan banyak *stakeholder* dalam jaringan kurang menunjukkan rantai komando yang jelas seperti halnya birokrasi yang bersifat hierarkis. Para pembuat kebijakan dan lain-lain telah berjuang untuk menemukan cara yang efektif untuk bertindak dalam pengaturan baru. Fragmentasi dalam melakukan perintah dapat muncul sehingga membuat kontrol, pengawasan, dan koordinasi semakin sulit untuk dipahami. Dari perspektif demokrasi, dilema yang muncul terkait dengan tata kelola yang lebih jelas dan normatif. Keterlibatan aktor-aktor non-negara dalam pembuatan kebijakan dan pelayanan menimbulkan pertanyaan apakah hasilnya adalah untuk meningkatkan kualitas demokrasi atau berpihak pada pemerintah atau swasta. Akuntabilitas telah menjadi perhatian luas bagi lembaga baru dan model partisipasi.

Meskipun masih menimbulkan dilema namun keberadaan teori *governance* menjadi semakin signifikan dalam penyelenggaraan urusan publik. Keterlibatan aktor non-negara dalam urusan publik dengan tanpa visi-misi untuk menyejahterakan masyarakat akan menjadi persoalan tersendiri. Masalah model partisipasi yang cocok agar tidak terjadi melemahnya kekuatan negara juga perlu penjelasan lebih mendalam lagi. Jejaring yang mesti dibangun untuk melanggengkan kerjasama diantara *stakeholder* masih memerlukan upaya yang berlanjut, demikian juga sebagai akhir dari kolaborasi diantara ketiga pilar *governance* perlu adanya pola kemitraan yang berorientasi jangka panjang dan memperoleh hasil yang saling menguntungkan.

Makna penting teori *governance* yang dikemukakan oleh Frederickson (2012) dan pembahasan yang komprehensif dari Bevir (2011) sebenarnya telah disinggung oleh banyak pakar. Konsep *governance* tersebut memperoleh penekanan dan mencerminkan karakteristik dari konsep tersebut, hal ini menimbulkan varian baru dalam konsep *governance* antara lain *good governance* (LAN, 2004) yang memberi penekanan pada penerapan prinsip-prinsip *governance* yang baik, *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2007) yang menonjolkan karakteristik kerjasama diantara ketiga pilarnya, *network governance* (Provan, 2007) yang memberi penekanan pada jejaring yang harus dijalin

untuk terwujudnya *governance*, *partnership governance* (Munro, 2008) yang mengharuskan adanya kemitraan dalam jangka panjang, *new public governance* (Osborne, 2010) yang memberi penekanan pada kritik pada NPM, *adaptive governance* (Eakin, 2011) yang mempunyai karakteristik penyesuaian terhadap perubahan iklim dan bencana, dan lain sebagainya.

Seiring dengan munculnya pergeseran paradigma dari *government* ke *governance* merupakan cerminan dari *political will* pemerintah untuk menggerakkan reformasi *governance* melalui penerapan prinsip-prinsip *governance* yang baik (*good governance*). Mengingat bahwa pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas yang tinggi dan kendala yang cukup besar maka diperlukan sebuah langkah strategis untuk memulai pembaharuan praktek *governance*, pengembangan akan lebih mudah dilakukan jika dimulai dari sektor pelayanan publik (Dwiyanto, 2005:3) termasuk di bidang pelayanan pariwisata.

Semua pakar yang menulis tentang reformasi *governance* sebagian besar membahas tentang pelayanan publik dan keterlibatan *citizen* pada penyelenggaraan pemerintahan. Cheema (2005:5) mencatat salah satu isu *governance* di abad 21 berkaitan dengan pemerintahan yang transparan dan akuntabel terhadap publik, Levy (2007) mengemukakan tentang pentingnya tata kelola untuk pengembangan kualitas kinerja kebijakan, penyediaan pelayanan publik, iklim investasi, dan pengurangan tingkat korupsi, dan Odugbemi (2008:39-64) lebih banyak membahas tentang peran *citizens*, antara lain *citizen voice* dan ruang publik, bahkan pada bab terakhir dalam bukunya membahas panjang lebar mengenai *citizen demand* sebagai pendorong reformasi *governance*.

Penyediaan layanan publik kepada masyarakat yang tidak melibatkan masyarakat mengakibatkan penyedia layanan tersebut bertindak di luar kontrol dan bisa berakibat inefisiensi. Studi yang dilakukan Wijaya (2008) tentang pelayanan air minum di perusahaan daerah (*Bromo Water Supply Inteprise/BWSE*) menunjukkan bahwa sebuah sistem pemerintahan yang korup telah memberikan kontribusi terhadap inefisiensi keuangan di BWSE tersebut. Terjadinya inefisiensi biaya dan eskalasi kebijakan harga umum membawa kerugian bagi pelanggan miskin, karena perhitungan tarif tidak sepenuhnya didasarkan pada biaya minimum yang dikeluarkan, dan ini mengakibatkan ketidakadilan bagi masyarakat miskin. Biaya yang inefisiensi ini disebabkan oleh politisi dan birokrat yang memutuskan kebijakan tarif tanpa melibatkan masyarakat sebagai konsumennya. Masyarakat menjadi korban karena terbebani oleh biaya ekstra yang disebabkan adanya salah urus karena adanya korupsi, kolusi dan nepotisme. Dengan melalui kebijakan subsidi silang, masyarakat justru membayar untuk inefisiensi biaya dan subsidi pendapatan yang dihasilkan secara lokal. Intervensi politik tersembunyi dari politisi dan birokrat dengan tanpa melibatkan wakil masyarakat dalam menentukan kebijakan harga, mengakibatkan biaya tidak efisien dan tidak efektif serta tidak adil bagi pelanggan, khususnya masyarakat miskin.

Dari paparan teoritis yang disertai dengan beberapa temuan (*findings*) lapangan tersebut mengisyaratkan bahwa konsep *governance* merupakan konsep mutakhir yang paling cocok untuk dapat diaplikasikan guna menjelaskan fenomena pariwisata yang bersifat kompleks. Konsep *governance* sebenarnya lebih kompleks jika dibandingkan dengan *government* (Pierre, 2000) karena dalam *governance* terdapat tiga komponen/pilar, yaitu pemerintah, dunia usaha (swasta/parivat) dan masyarakat sipil (*civil society*). Hubungan diantara ketiganya harus dalam posisi sejajar, setara dan saling mengontrol (*check and balances*), untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh satu komponen terhadap komponen yang lain. Kooiman (1993) memandang *governance* sebagai sebuah struktur yang muncul dalam sistem sosial-politik sebagai hasil dari

tindakan intervensi interaktif diantara berbagai aktor yang terlibat. Sesuai dengan karakteristik interaksi antara pemerintah, privat dan masyarakat yang cenderung bersifat plural maka konsep *governance* tidak bisa dibatasi pada salah satu unsur pelaku atau kelompok pelaku tertentu saja. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang baik perlu adanya peran yang setara antara pemerintah, privat dan masyarakat (Nisjar, 1997). Konsep *governance* yang paling mengedepankan prinsip kerjasama dan untuk menjelaskan fenomena kolaborasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan dikembangkan oleh beberapa pakar dengan istilah kolaboratif (*collaborative governance*) (Sink, 1998; Peter, 1998; Fosler, 2002; Ansell dan Gash, 2007;) dan kemitraan (*partnership governance*) (Bovaird, 2004; Munro, 2008; Dwiyanto, 2012). Untuk memahami konsep *collaborative governance*, perlu untuk melakukan eksplorasi istilah “kolaborasi” secara lebih rinci, hal ini dikarenakan untuk dapat mengenali alasan mengapa kolaborasi penting dalam pemerintahan modern dan bagaimana hal itu dapat dicapai.

Saat ini, kolaborasi telah menjadi instrumen penting bagi manajemen publik karena mampu mendorong para pemangku kepentingan yang berbeda untuk memahami perbedaan mereka dan untuk mencapai tujuan bersama dengan menggabungkan sumber daya manusia dan material (Lasker et al., 2001). Secara khusus, kolaborasi antar pemangku kepentingan dapat memberikan solusi yang memadai untuk isu-isu kompleks seperti kesenjangan sosial (Flynn, 2007). Konsep kolaborasi dapat diklasifikasikan menjadi tiga bentuk (Sullivan dan Skelcher, 2002) yaitu berupa kontrak formal dan hukum antara organisasi, jaringan informal dalam hubungan individu berdasarkan kepercayaan dan timbal balik, dan kemitraan terkait dengan jangka panjang formal dan bersama konsensus pengambilan keputusan dan implementasi.

Hubungan kolaboratif seperti jaringan telah dikembangkan sejak tahun 1990-an. Hal ini disebabkan oleh fragmentasi lingkungan politik baru, desentralisasi, restrukturisasi, dan tantangan negara yang berubah seperti adanya globalisasi, internasionalisasi, dan privatisasi (Sullivan dan Skelcher, 2002). Kondisi ini menunjukkan bahwa kompleksitas, dinamika dan keragaman dalam masyarakat kita telah membawa perubahan mendasar dari hierarki ke jaringan (Newman et al., 2004).

Sink (1998:23) menjelaskan bahwa kerjasama kolaboratif sebagai proses dimana organisasi-organisasi yang memiliki suatu kepentingan terhadap satu masalah tertentu berusaha mencari solusi yang ditentukan secara bersama dalam rangka mencapai tujuan yang mereka tidak dapat mencapainya secara sendiri-sendiri. Peter (1998:34) mengatakan bahwa dalam kerjasama yang kolaboratif hubungan prinsipal-agen tidak berlaku karena kerjasama yang terjadi adalah kerjasama antara prinsipal dengan prinsipal. Fosler (2002) menjelaskan lebih rinci bahwa kerjasama yang bersifat kolaboratif melibatkan kerjasama antar pihak yang intensif, termasuk adanya upaya secara sadar untuk melakukan *alignment* dalam tujuan, strategi, agenda, sumberdaya dan aktivitas. Kedua institusi yang pada dasarnya memiliki tujuan yang berbeda membangun *shared vision* dan berusaha mewujudkannya secara bersama-sama. Prasarat dasar agar *collaborative governance* dapat terwujud perlu adanya visi bersama yang diyakini sebagai gambaran masa depan oleh *stakeholder*, dengan adanya visi yang sama maka setiap komponen memungkinkan untuk berpartisipasi dalam urusan yang disepakati bersama.

Dari konsep kolaboratif yang memungkinkan untuk terjadinya kerjasama diantara ketiga pilar *governance* karena sudah diyakini adanya visi bersama maka semakin menumbuhkan partisipasi yang tinggi pada sektor non pemerintah. Masyarakat dan pihak swasta memperoleh ruang yang luas untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam manajemen urusan-urusan publik. Partisipasi dapat menumbuhkan *democratic governance* yang melibatkan masyarakat luas dari segala

lapisan untuk menentukan agenda-agenda publik (Newman, 2004) dan dapat sebagai wujud dari transparansi dalam menumbuhkan *good governance* (Kim, 2005).

Konsep *collaborative governance* ini sebenarnya sudah memperoleh dasar yang kuat karena sebelumnya telah diberi arahan oleh Cullen (2000) tentang perlunya transisi pemerintahan untuk lebih cepat dalam mengelola perubahan dengan didasarkan pada konsensus diantara tiga pilar *governance*. Dan yang paling mutakhir adanya suatu rumusan model pemerintahan yang merupakan pembaharuan dari konsep *governance* yang lama, yaitu apa yang disebut sebagai *New Public Governance* (Osborne, 2010). Konsep ini memberi dasar pijakan yang lebih kuat lagi bagi keberadaan *collaborative governance* karena pada konsep ini didasarkan pada konsep institusional dan jaringan (*network theory*) dengan fokus pada organisasi beserta lingkungannya (Osborne, 2010:10). Hal ini dilanjutkan oleh Beaumont (2010) yang juga meneliti sektor pariwisata dalam konteks *local governance* dengan menggunakan pendekatan jaringan yang meliputi struktur jaringan dewan, jaringan partisipasi komunitas dan jaringan organisasi pariwisata. Pendekatan jaringan sebenarnya merupakan pengembangan dari penerapan *good governance* dalam sektor pariwisata khususnya industri pariwisata (Daryaei, 2012).

Tentang manfaat kolaborasi, Lasker et al. (2001) menyatakan bahwa kolaborasi dapat membuat pemikiran yang komprehensif, praktis dan transformatif. Secara khusus, pemikiran transformatif sangat penting karena dapat membuat orang mengubah cara mereka berpikir ketika mereka berinteraksi dengan para pemangku kepentingan lain yang memiliki tujuan dan budaya yang berbeda. Melalui penciptaan cara-cara berpikir yang baru, kolaborasi dapat mempengaruhi bagaimana masalah diakui dan ditangani. Namun, ada beberapa katalis dan hambatan untuk kolaborasi, terutama berkaitan dengan cara di mana aktor dan organisasi berkolaborasi pada isu-isu lintas sektoral. Sullivan dan Skelcher (2002: 100-110) memperkenalkan faktor kunci untuk membangun kapasitas kolaborasi antara lain: komunikator yang terampil dan memainkan peran penting dalam membangun hubungan, memfasilitasi dan mengkoordinasikan kerjasama, dan membuat *link* yang kuat antara para pemangku kepentingan yang didasarkan pada kapasitas individu dan kapasitas organisasi. Hal ini menunjukkan pentingnya sistem dan proses untuk mendorong kolaborasi antara para pemangku kepentingan. Di sisi lain, Sullivan dan Skelcher (2002: 110-112) juga menggambarkan beberapa hambatan untuk kolaborasi, seperti aturan formal yang berbeda-beda, norma-norma informal, dan sumber daya yang berbeda dari berbagai pemangku kepentingan, hal ini dapat merusak kapasitas untuk kolaborasi karena menyebabkan ketidak seimbangan kekuasaan dan konflik bisa terjadi.

Selain kolaborasi, pakar lain menyebut fenomena kolaborasi ini dengan istilah kemitraan (*partnership*), Bovaird (2004) mendefinisikan kemitraan sebagai pengaturan pekerjaan berdasarkan komitmen timbal balik, melebihi dan di atas yang diatur dalam setiap kontrak, antara satu organisasi di sektor publik dengan organisasi di luar sektor publik. Demikian juga Munro (2008) melihat *partnership* sebagai bentuk kerjasama antara pemimpin masyarakat dengan manajer publik untuk efektivitas demokrasi. Dari kedua pendekatan tersebut (*collaborative* dan *partnership*) pada prakteknya sangat sulit untuk dibedakan sehingga secara umum Cooper (2006) menyebutnya sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada warga negara (*citizens centered*).

Sebagian besar pemerintah sebenarnya telah melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, tetapi sebagian besar kerjasama yang dibangun masih bersifat konvensional (non-kemitraan), yaitu sebatas pada kerjasama antara pemerintah sebagai pemilik pekerjaan dengan lembaga swasta sebagai *vendor* atau kontraktor. Kerjasama ini tidak lebih dari transaksi jual beli barang dan jasa antara pemerintah sebagai prinsipal dan pihak swasta sebagai agen. Kedudukan diantara keduanya tidak setara, pemerintah sebagai prinsipal mempunyai otoritas untuk memilih agen yang sesuai dengan kriteria

yang dimilikinya untuk melaksanakan pekerjaan. Kerjasama cenderung bersifat jangka pendek dengan intensitas hubungan yang terbatas, sebagaimana diatur dalam kontrak. Kemanfaatan dari kerjasama dihitung sebagai kompensasi atau prestasi dan resiko ditanggung oleh masing-masing pihak. Kerjasama yang dibangun tidak melibatkan sumberdaya dari agen, tidak ada penggabungan sumberdaya. Kalau dilihat dari pola kerjasama tersebut kelihatannya sudah ada kemitraan antara pemerintah dengan non pemerintah, tetapi sebenarnya belum ada (Dwiyanto, 2012:251). Pemerintah seharusnya lebih memahami kerjasama sebagai kemitraan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat, masing-masing pihak berusaha melakukan aliansi, penyamaan visi, penyatuan tujuan, strategi dan kegiatan dalam rangka mencapai tujuan bersama. Meskipun demikian masing-masing tetap memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen.

Hubungan yang dibangun dengan masyarakat bersifat kolaboratif, hubungan prinsipal agen tidak berlaku karena kerjasama yang terjadi adalah kerjasama antara prinsipal dengan prinsipal. Para pihak yang berkolaborasi adalah prinsipal dan sekaligus juga bertindak sebagai agen untuk diri mereka sendiri. Kemitraan melibatkan kedua pihak untuk saling berbagi sumberdaya, resiko, tanggung jawab dan manfaat. Sifat kerjasama yang seperti ini membuat kemitraan berorientasi pada kepentingan jangka panjang karena memerlukan daya tahan dan interaksi yang cukup tinggi dari kedua pihak (Dwiyanto, 2012:256).

Meskipun Bovaird (2004) dan Munro (2008) menyebut kolaborasi sebagai kemitraan, namun sebenarnya kedua konsep tersebut mempunyai perbedaan yang cukup mendasar. Konsep kemitraan berbeda dengan kolaborasi, kolaborasi mempunyai makna yang lebih luas dibandingkan kemitraan. Menurut Wildavsky, sebagaimana dikutip oleh Wanna (2008:3) bahwa kolaborasi melibatkan beberapa dimensi yang berbeda. *Pertama*, kolaborasi bisa melibatkan kerjasama untuk membangun kesamaan, meningkatkan konsistensi dan menyelaraskan kegiatan antara aktor-aktor. *Kedua*, kolaborasi dapat menjadi proses negosiasi, yang melibatkan kesiapan untuk berkompromi dan membuat *trade-off*. *Ketiga*, kolaborasi dapat melibatkan peran pengawasan, pemeriksaan, menarik bersama-sama dan koordinasi pusat. *Keempat*, kolaborasi dapat melibatkan kekuasaan dan pemaksaan, kemampuan untuk memaksa hasil atau memaksakan preferensi sendiri kepada yang lain, sampai batas tertentu, dengan kepatuhan atau keterlibatan mereka. *Kelima*, kolaborasi dapat melibatkan komitmen dan niat masa depan, kemungkinan berperilaku, perencanaan atau persiapan untuk menyelaraskan kegiatan. Akhirnya, kolaborasi dapat menumbuhkan keterlibatan, pengembangan motivasi internal dan komitmen pribadi untuk kegiatan, keputusan, tujuan organisasi atau tujuan yang lebih strategis. Dari keenam dimensi tersebut tidak selalu berjalan konsisten atau pelengkap satu sama lain, tetapi juga bisa bersifat saling eksklusif.

Menurut Wanna (2008:3-5) untuk mewujudkan kolaborasi perlu adanya tahapan yang menunjukkan skala dan intensitas atau derajat dari kolaborasi tersebut, sedangkan kemitraan tidak menunjukkan adanya hal itu. Skala kolaborasi dapat digambarkan sebagai tangga yang menunjukkan meningkatnya komitmen dari tingkat terendah kolaborasi sederhana hingga ke tingkat tertinggi dan paling rumit terintegrasi. Tingkatan yang paling tinggi dari kolaborasi menimbulkan resiko politik dan manajerial yang sudah menjadi konsensus bersama, sedangkan kemitraan tidak akan menimbulkan resiko politik maupun manajerial. Pada Tabel 1 dapat diketahui meningkatnya intensitas tersebut, berikut daftar tingkat kerjasama yang relevan dengan proses kebijakan serta menunjukkan kegiatan apa saja yang terlibat pada masing-masing dari berbagai tingkatan tersebut.

Tabel 1. Skala Kolaborasi

<i>Degree of collaboration</i>	<i>What is involved-activities</i>
<i>Highest level: high normative commitment to collaboration; often highest political/managerial risks</i>	<i>Transformative interaction between network actors; substantive engagement and empowerment; search for high degree of stakeholder and inter-actor consensus and cooperation; coalition building by government and non-government actors</i>
<i>Medium-high level: strong normative orientation; high level of political/managerial risk</i>	<i>Strong engagement of stakeholders in decisions or policy process and implementation; devolving decision-making capacities to clients; more complex innovations in policy-delivery processes</i>
<i>Medium-level: commitment to multiparty input and buy-in; moderate levels of political/managerial risk</i>	<i>Formal commitment to inter-agency consultation and collaboration; joined government strategies; formal joint involvement exercises and joint funding initiatives</i>
<i>Medium-low level: operational forms of collaboration to 'get job done'; some political/managerial risk</i>	<i>Forms of co-production: technical improvements in delivery chains; assistance to comply with obligations; direct consultation with clients over delivery and compliance systems; systematic use of evaluation data; public reporting on targets informed by client preferences</i>
<i>Lowest level: marginal operational adjustments, low levels of political/managerial risk</i>	<i>Incremental adjustments using consultative processes; client discussions and feedback mechanisms; gaining information on needs/expectations of others</i>

Sumber: Wanna, 2008:4

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa intensitas kolaborasi ditunjukkan dengan adanya skala mulai dari yang paling rendah (*lowest level*) hingga paling tinggi (*highest level*). Skala terendah mempunyai resiko politik maupun manajerial yang rendah dengan operasionalisasi yang bersifat marginal, sehingga aktivitas yang terjadi masih bersifat inkremental dalam bentuk proses konsultasi, diskusi untuk memperoleh masukan dan mendapatkan informasi, dan diantara yang berkolaborasi masih bersifat merumuskan ide dan harapan untuk mencapai gambaran masa depan secara bersama. Sedangkan skala tertinggi mempunyai resiko politik maupun manajerial yang tinggi pula hingga sampai mengarah pada komitmen yang bersifat normatif, sehingga aktivitas yang dilakukan sudah mengarah pada interaksi yang sudah bersifat transformatif serta mengarah pada pemberdayaan yang bersifat substantif. Bentuk kegiatan yang dilakukan sudah berwujud

koalisi diantara aktor pemerintah maupun non-pemerintah berdasarkan prinsip kooperasi dan konsensus.

Masih menurut Wanna (2008:4-5) bahwa kolaborasi tidak berlangsung dalam ruang yang hampa, dalam berkolaborasi juga diperlukan pertimbangan kontek, tujuan, pilihan dan motivasi dari para aktor yang melakukan kolaborasi. Untuk menunjukkan adanya eskalasi yang meningkat pada skala kolaborasi, dijelaskan mengenai intensifitas dan motivasi dengan rentang pendekatan yang kontras. Beberapa pilihan dan motivasi tersaji menurut konteks dan tujuan dari kolaborasi, sebagaimana tercantum pada tabel berikut :

Tabel 2. Konteks, Tujuan, Pilihan dan Motivasi dari Kolaborasi

Context & purpose	Choices or motivational possibilities	
Power dimension	Coercive and forced collaboration	Persuasive and voluntary involvement in collaboration
Commitment level	Meaningful and substantive collaboration	Meaningless and cosmetic collaboration
Cultural internalisation	Philosophical commitment to collaboration—development of collaborative cultures	Collaboration as a tool, an available instrument—no real commitment to collaboration as a <i>modus operandi</i>
Strategic dimension	Collaboration for positive and beneficial reasons	Collaboration for negative and/or preventive strategies
Means–ends dimension	Collaboration as a means and process; stages, due process	Collaboration as an end and outcome; shared results, outcome orientation
Goal dimension	Shared objectives; mutual intentions, consensual strategies and outcomes	Competing objectives; different reasons for participating in collaboration
Visibility and awareness dimension	Overt and public forms of collaboration; awareness of collaboration is high	Covert and behind-the-scenes collaboration; unawareness of collaboration
Problem applicability	Collaboration on simple problems; simple objectives and responsibilities	Collaboration on 'wicked' problems; defying description and solutions

Sumber : Wanna, 2008:5

Pilihan atau motivasi untuk melakukan kolaborasi dapat dibuat pola yang dikotomis menurut dimensi kontek dan tujuan dari diberlakukannya kolaborasi. Dari dimensi kekuasaan kemungkinan yang dilakukan bisa melalui kekerasan dan pemaksaan atau dengan cara persuasif/sukarela. Dari tingkat komitmennya, bisa berwujud kolaborasi yang substantif atau hanya kosmetik belaka/tidak berarti. Dari segi internalisasi budaya, kolaborasi dapat dipandang sebagai komitmen yang bersifat filosofis dari pengembangan budaya kolaboratif atau hanya sebagai alat atau instrumen yang tidak ada komitmennya terhadap kolaborasi. Kalau dilihat dari dimensi strategi, kolaborasi bisa dipandang sebagai alasan yang positif dan bermanfaat atau kolaborasi hanya untuk tindakan negatif dan/atau pencegahan saja.

Disamping itu kolaborasi dapat dianggap sebagai sarana dan proses atau sebagai hasil, hal ini mengakibatkan tujuan dari kolaborasi akan berbeda-beda, ada yang menganggap bahwa kolaborasi merupakan tujuan bersama, niat bersama, dan terjadinya konsensus, akan tetapi ada juga yang berupa bersaing dalam tujuan sehingga untuk berpartisipasi dalam kolaborasi mempunyai alasan yang berbeda. Apabila dari dimensi visibilitas dan kesadaran ada yang mengambil bentuk terbuka dan terpublikasi sehingga menumbuhkan kesadaran berkolaborasi yang tinggi, akan tetapi terdapat juga yang bersifat rahasia dan di belakang layar sehingga mengakibatkan ketidaksadaran dalam kolaborasi. Dan yang terakhir apabila dilihat dari diimensi penerapannya, kolaborasi bisa diwujudkan dalam bentuk yang sederhana, tujuan dan tanggung jawab yang sederhana;

tetapi ada pula yang berwujud kolaborasi pada masalah 'jahat', menentang deskripsi dan solusi.

Konsep yang dikemukakan oleh Wanna tersebut diperjelas lebih lanjut oleh Shergold (2008:13-22) bahwa konsep *collaborative governance* itu merupakan suatu proses yang bersifat transformatif mulai dari hubungan yang bersifat komando hingga sampai interaksi yang bercirikan kolaborasi. Selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut :

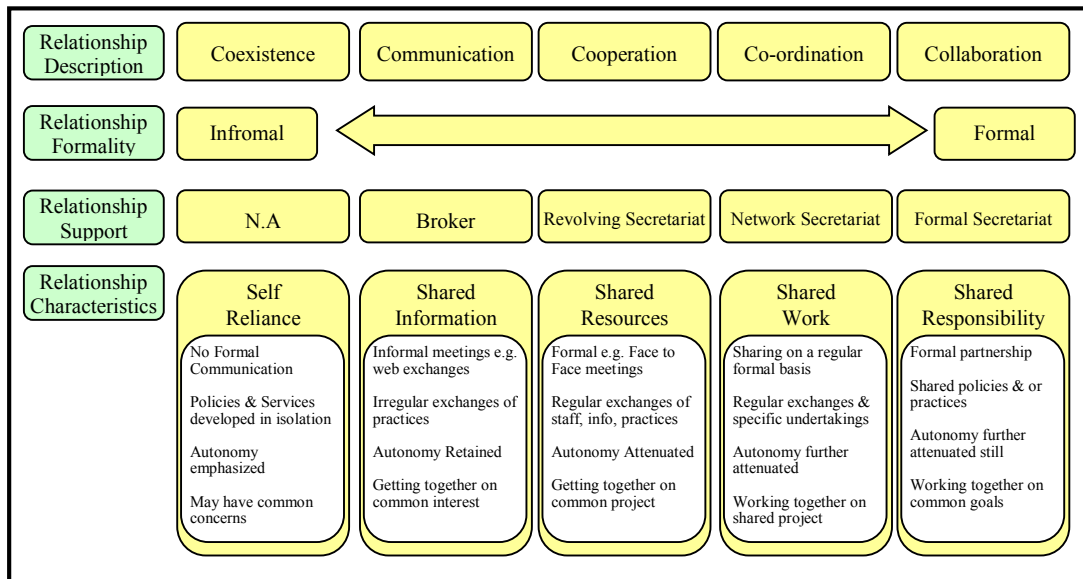
Tabel 3. Proses Transformasi Kolaborasi

<i>Command</i>	<i>The process of centralized control - with clear lines of hierarchical authority.</i>
<i>Coordination</i>	<i>The process of collective decision making – imposed on participating institutions.</i>
<i>Cooperation</i>	<i>The process of sharing ideas and resources – for mutual benefit</i>
<i>Collaboration</i>	<i>The process of shared creation – brokered between autonomous institutions</i>

Sumber: Shergold, 2008:20

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa pada mulanya kolaborasi antara pemerintah dengan *stakeholder* yang lain bersifat komando, dimana pada tahapan ini masih bersifat hirarki dan adanya kontrol yang kuat dari pemerintah, *stakeholder* tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Pada tahap berikutnya bersifat koordinasi, dimana antara pemerintah dengan *stakeholder* lain sudah terjadi proses pengambilan keputusan yang bersifat kolektif. Kemudian dari hubungan yang bersifat kolektif tersebut meningkat menjadi hubungan yang bersifat kooperatif, dimana dalam hubungan yang bersifat kooperatif ini sudah terjadi berbagi (*sharing*) ide dan sumberdaya untuk memperoleh manfaat bersama. Dan akhirnya di tahap akhir dari hubungan tersebut bersifat kolaboratif, di dalam tahapan akhir ini sudah terjadi hubungan sampai pada tahap berbagi kreasi (*shared creation*) yang diwujudkan dalam bentuk lembaga yang bersifat permanen dan otonom.

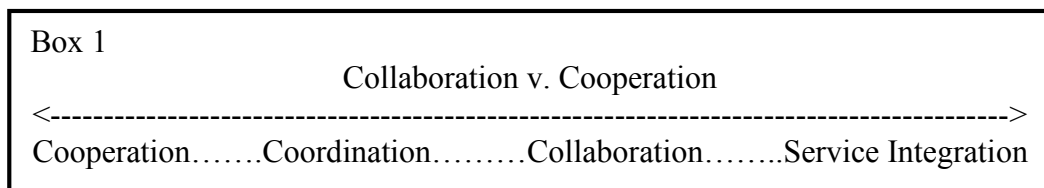
Sedikit berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Wanna (2008), Eppel (2013) melihat bahwa transformasi *collaborative governance* bisa dicermati dari hubungan (*relationship*) diantara pilar *governance* yang membentuk suatu kontinum dari hubungan informal hingga sampai formal. Dimana dalam proses transformasi tersebut dimulai dari pengakuan akan keberadaan bersama (*co-existence*), kemudian melakukan komunikasi (*communication*), kooperasi (*cooperation*), koordinasi (*co-ordination*) hingga sampai pada kolaborasi (*collaboration*). Selengkapnya lihat gambar berikut ini :



Sumber: Eppel, 2013: 8
 Gambar 1. *Continuum of Cross-organizational working*

Dari gambar tersebut dapat diketahui bahwa proses transformasi tersebut membawa perubahan karakteristik hubungan yang bermula dari kepercayaan diri untuk peduli bersama berkembang menjadi berbagi informasi, berbagi sumberdaya dan berbagi kerja, hingga sampai pada akhirnya berbagi tanggung jawab. Pada mulanya kolaborasi yang paling rendah derajadnya adalah *co-existence* yang berupa komunikasi tidak formal, pengembangan kebijakan dan pelayanan yang terisolasi, otonomi yang tertekan, dan menyangkut perhatian bersama. Sedangkan fenomena kolaborasi yang paling tinggi derajadnya sudah berbentuk kemitraan (*partnership*), disebut juga “kolaborasi”, karakteristik yang menonjol dari kolaborasi ini adalah sudah berupa hubungan yang bersifat formal, berbagi kebijakan atau pengalaman, otonomi yang semakin tipis dan bekerja bersama untuk mencapai tujuan yang sama.

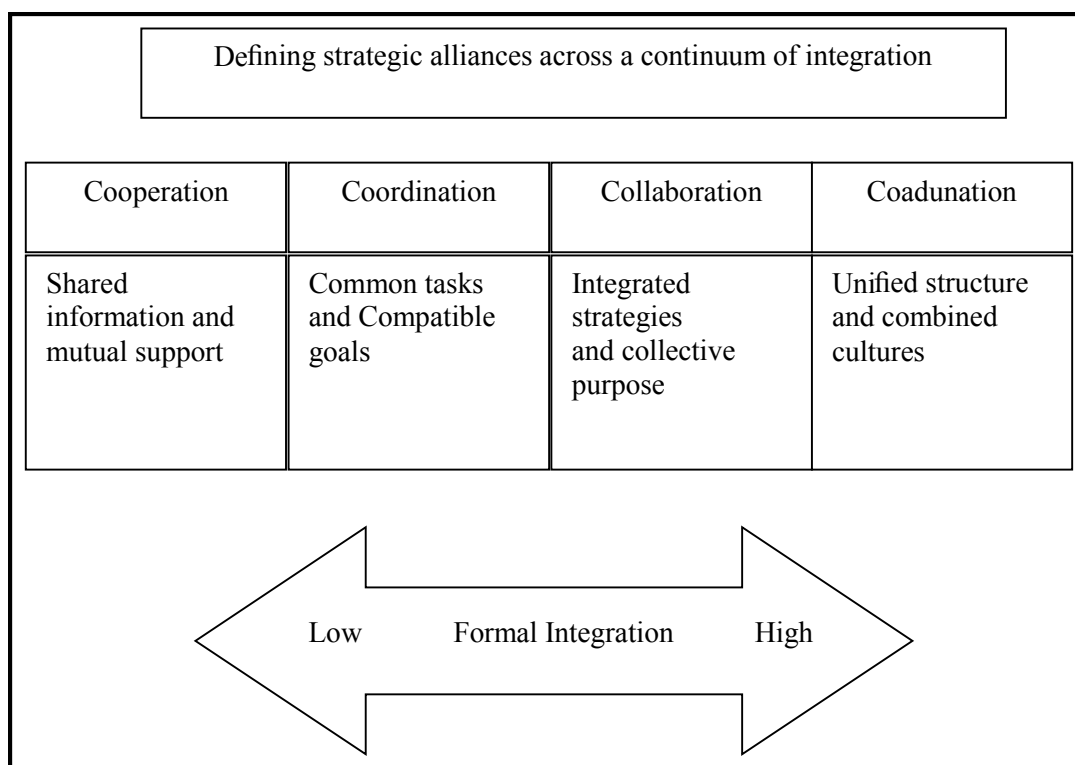
Transformasi dalam *collaborative governance* menunjukkan fenomena yang tidak statis, hal ini dikemukakan oleh Selden (2002) sebagaimana dikutip oleh O’Leary (2014) bahwa terdapat kontinum kolaboratif yang bergerak mengarah ke kiri atau kekanan, dimana kalau sisi kanan menggambarkan tingkat yang paling tinggi dari fenomena kolaborasi yaitu pelayanan yang terintegrasi (*service integration*) dan sangat otonom, sedangkan sisi kiri merupakan derajad yang paling rendah dari kolaborasi yaitu berupa hubungan yang hanya bersifat kooperasi. Selengkapnya dapat dilihat pada box berikut :



Sumber : Selden, 2006; O’Leary, 2014:4

Dari box tersebut dapat diketahui bahwa fenomena kolaborasi yang paling rendah adalah kooperasi, dimana pada fase ini ditunjukkan dengan karakteristik bahwa aksi bersama kurang sentral untuk misi organisasi, sedangkan kolaborasi menunjuk pada proses dinamis yang muncul dari kondisi statis, yang kemudian hingga kontinum paling kanan yang menggambarkan tingkat tertinggi berupa integrasi pelayanan.

Hampir sama dengan Selden (2006) dan O’Leary (2014), bahwa fenomena kolaborasi sebagaimana dikemukakan oleh Gadja (2004) dalam Williams (2007), kolaborasi tidak menduduki fase yang terakhir dari transformasi fenomena kolaboratif tersebut, fase terakhir dari fenomena kolaborasi adalah ko-adunasi (*co-adunation*) yang sudah memadukan struktur dan kultur dalam setiap gerak langkah organisasi. Selengkapnya pada gambar berikut ini :



Sumber : Gadja, 2004; Williams, 2007

Gambar 2. Sistem Klasifikasi Kolaborasi

Konsep yang dikemukakan oleh Gadja (2004) ini lebih melihat bahwa fenomena kolaborasi juga masih dilihat sebagai derajat hubungan yang menunjukkan adanya integrasi formal mulai dari yang paling rendah (*low*) hingga yang paling tinggi (*high*). Integrasi formal yang paling rendah diberi istilah “kooperasi”, dimana pada pola hubungan ini hanya berwujud saling berbagi informasi dan saling menguntungkan. Kemudian ditingkatkan menjadi “koordinasi” yang sudah memadukan tugas dan tujuan bersama sehingga bisa mencapai “kolaborasi” yang sudah mengintegrasikan strategi dan tujuan bersama. Dan akhir dari proses transformasi tersebut adalah tercapainya hubungan “koadunasi” yang sudah menyatukan struktur dan mengkombinasikan budaya organisasi secara bersama-sama.

Dengan memperhatikan konsep kolaboratif yang telah dipaparkan di depan maka dapat diketahui bahwa skala tertinggi dari *collaborative governance* mempunyai

persamaan dengan prinsip kemitraan, oleh karena itu secara konseptual dapat diasumsikan bahwa kemitraan merupakan capaian tertinggi dari tahapan *collaborative governance*. Model *collaborative governance* merupakan suatu proses yang diakhiri dengan terwujudnya kemitraan diantara para *stakeholder* sehingga kemitraan merupakan hasil final dari proses *collaborative governance*. Konsep *collaborative governance* mempunyai cakupan lebih luas dibandingkan dengan kemitraan.

Dengan mengacu pada konsep tersebut dan diasumsikan bahwa proses *collaborative governance* juga mengalami transformasi sebagaimana dikemukakan oleh Wanna (2008), Shergold (2008), Selden (2006), Williams (2007) dan Eppel (2014), maka *collaborative governance* bisa dimulai dari perumusan ide dan harapan bersama hingga diakhiri dengan adanya aktivitas kemitraan. Oleh karena itu tahapan *collaborative governance* bisa dimulai dari tahapan membangun visi bersama (*shared vision*) yang kemudian mendorong partisipasi dari seluruh *stakeholder* dalam bentuk jaringan yang luas diantara para pelaku pariwisata untuk menghasilkan kemitraan yang berlangsung secara terus menerus dalam jangka waktu yang panjang. Penjelasan lebih mendalam dari keempat konsep tersebut akan diuraikan pada bagian berikut ini.

1. Membangun Visi Bersama (*Shared vision*)

Setiap organisasi atau kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan yang sama untuk mencapai tujuan tertentu pasti dilandasi adanya visi yang jelas dan menantang di masa depan. Demikian juga dalam mengelola suatu urusan yang melibatkan berbagai *stakeholder* pasti akan terjalin dengan erat apabila dilandasi oleh adanya suatu visi bersama. *Shared vision* dapat menggerakkan orang sebagai pribadi atau bagian dari massa untuk mengidentifikasi dirinya sebagai bagian dari kelompok. Dalam konteks organisasi, jika situasi *shared vision* sudah tercapai, tanpa perlu permintaan dari pimpinan anggota organisasi akan bersedia melakukan upaya-upaya untuk menggapai visi (Susanto, 2010:27).

Visi merupakan gambaran ideal masa depan yang akan dicapai oleh organisasi atau kelompok, yang menurut Bryson (1999:67) disebut dengan istilah “visi keberhasilan”. Visi keberhasilan disamping merupakan komitmen bersama dari seluruh anggota organisasi juga harus disebarkan secara luas di kalangan *stakeholder* (Bryson, 1999:213) sehingga lingkungan organisasi dapat mendukung keberadaan dari organisasi tersebut. Demikian juga dalam konteks *governance*, visi keberhasilan harus dapat diterima baik oleh organisasi pemerintah, swasta dan masyarakat agar ketiganya mempunyai komitmen yang sama untuk mengelola suatu urusan. Agar suatu urusan yang dikelola oleh ketiga komponen tersebut dapat menumbuhkan kerjasama yang sinergis maka perlu adanya rumusan visi keberhasilan yang sama. Hal ini akan selalu memberi ilham dan memasok sumber motivasi lainnya sehingga akan tercipta kolaborasi diantara ketiga pilar *governance*.

Menurut Senge (1996:211) untuk mencapai *shared vision* ini perlu adanya suatu proses yang dimulai dari adanya visi pribadi yang kemudian dibangun menjadi visi bersama. Suatu visi dapat dikatakan benar apabila antara pribadi memiliki gambaran yang sama dan mempunyai komitmen satu sama lain untuk memilikinya. Ketika orang benar-benar membagi suatu visi maka mereka akan terhubung, terikat bersama oleh suatu aspirasi umum. Alasan mengapa orang membangun visi bersama adalah karena adanya hasrat untuk terhubung dalam suatu kegiatan yang penting.

Dalam konteks untuk membangun “organisasi pembelajar”, Senge (1996:205) menjelaskan bahwa visi bersama merupakan hal yang vital karena akan memberikan fokus dan energi untuk belajar. Kita tidak perlu memiliki organisasi pembelajar apabila

tanpa adanya visi bersama. Dengan suatu visi bersama, kita akan cenderung untuk lebih membuka cara-cara baru dalam berpikir, menyerahkan pandangan-pandangan yang dipegang secara mendalam, dan mengenali keterbatasan-keterbatasan pribadi dan organisasional.

Konsep tersebut kalau diterapkan dalam *governance* tentu saja sangat tepat, kolaborasi diantara ketiga pilar *governance* terjadi karena salah satunya disebabkan adanya keterbatasan diantara ketiganya dan diperlukannya untuk mengakses sumberdaya secara bersama (Peters dan Pierre,1998:224). Keterbatasan yang ada pada *stakeholder* dapat menjadi penggerak untuk berkolaborasi apabila diantara *stakeholder* mempunyai consensus untuk membangun visi bersama. Kesamaan visi dan dipahami oleh seluruh *stakeholder* merupakan tahapan awal dari *collaborative governance* (Zaenuri, 2015b).

Untuk membangun visi bersama yang inspirasional dan mengilhami diantara ketiga pilar *governance*, Kouzes dan Posner (1987) sebagaimana dikutip oleh Bryson (1999:222) memberikan ciri-ciri antara lain: 1) memfokuskan kepada masa depan yang lebih baik, 2) mendorong harapan dan impian, 3) tertarik kepada nilai-nilai umum, 4) menyatakan hasil-hasil yang positif, 5) menekankan suatu kelompok yang bersatu, 6) menggunakan gambar, imaji, dan metafora kata, dan 6) mengkomunikasikan antusiasme dan kegembiraan yang menyala-nyala. Untuk mewujudkan visi bersama yang mempunyai enam ciri tersebut perlu adanya suatu upaya yang terarah agar visi bersama dapat dirumuskan dengan baik dan menjadi keyakinan bersama diantara ketiga pilar *governance*.

Dengan mengacu pada pendapat Senge (1996) dan Bryson (1999) maka untuk dapat merumuskan visi bersama sebagai langkah awal *collaborative governance* maka dapat dilakukan dengan mengidentifikasi visi pribadi masing-masing yang kemudian dirumuskan untuk menjadi visi kelompok dan akhirnya menjadi visi bersama ketiga pilar *governance* dalam mengelola pariwisata.

2. Partisipasi (*Participative*)

Keterlibatan *stakeholder* dalam pengelolaan pariwisata memerlukan adanya struktur yang jelas. Partisipasi aktif merupakan syarat mutlak agar proses *governance* dapat berlangsung. Setelah terbangun visi bersama diantara *stakeholder* maka setiap komponen akan melakukan partisipasi secara sukarela tanpa diperintah. Partisipasi dalam konteks *governance* tentu saja masih menyisakan dilema yaitu apakah meningkatkan bobot demokrasi atau malah akan menimbulkan dominasi kekuatan non-negara yang oleh Dingwerth (2008) sebagaimana dikutip oleh McLaverty (2011) dalam Bevir (2011:403) disebut sebagai *private governance*, artinya sektor swasta yang mendominasi urusan publik yang akhirnya negara dikendalikan oleh swasta.

Meskipun definisi *governance* memiliki variasi yang besar, gagasan yang paling mendasar dari *governance* adalah bahwa pemerintah tidak lagi merupakan aktor otonom dan berwibawa yang tidak bisa diganggu gugat pada satu waktu. Sebaliknya, sektor publik sekarang dikonseptualisasikan sebagai sektor yang tergantung pada swasta dalam sejumlah cara yang berbeda, dan banyak dari kebijakan publik dikembangkan dan diimplementasikan melalui interaksi aktor-aktor publik dan swasta (Neuman, 2004). Sejak *governance* juga dipahami sebagai proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan dilaksanakan, maka analisis *governance* lebih berfokus pada aktor formal dan informal yang terlibat dalam perencanaan berupa pengambilan keputusan dan pelaksanaan yang terwujud dalam implementasi kebijakan (Widianingsih, 2005:4). Menurut OECD (2001) bahwa *governance* yang baik memiliki 8 karakteristik utama dan yang pertama adalah partisipasi, kemudian dilanjutkan dengan berorientasi konsensus,

akuntabel, transparan, responsif, efektif dan efisien, adil dan inklusif, dan mengikuti aturan hukum.

Partisipasi yang berupa pelibatan aktif warga negara dalam pengambilan keputusan maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka teori *democratic citizenship* merupakan nilai penting yang harus dijunjung tinggi. Denhardt & Denhardt (2003:95-96) menyebutkan ada 8 (delapan) nilai penting dari partisipasi warga negara. Kemitraan baru (*new partnership*) akan berkembang sebagai hasil dari partisipasi yang besar dari warga negara (*citizen*) pada pengambilan keputusan maupun penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pemerintah memberikan ruang yang luas pada pelibatan warga negara untuk berpartisipasi dengan beberapa alasan, antara lain: 1) partisipasi yang besar akan membantu menemukan harapan yang ingin dicapai warga negara, 2) partisipasi yang besar akan meningkatkan kualitas pelayanan publik karena pemerintah akan memiliki sumberdaya yang lebih besar, juga informasi dan kreativitas, 3) partisipasi yang besar akan membantu proses implementasi kebijakan, 4) partisipasi yang besar akan meningkatkan kebutuhan warga negara untuk transparansi dan akuntabilitas, 5) partisipasi yang besar akan meningkatkan kepercayaan publik pada pemerintah, 6) partisipasi yang besar akan menumbuhkan masyarakat informasi, 7) partisipasi yang besar akan menciptakan kemungkinan pengembangan kemitraan baru antara pemerintah dan masyarakat, dan 8) partisipasi yang besar akan menghasilkan publik yang melek informasi.

Dari apa yang dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt tersebut, sebenarnya sudah diberi dasar yang kuat oleh Arnstein (1969) yang menegaskan bahwa partisipasi warga negara dapat dikategorikan dalam 3 (tiga) bagian besar yaitu *non partisipasi*, *tokenism* dan *citizen power*. Partisipasi yang sesungguhnya adalah partisipasi dimana warga negara mempunyai keterlibatan dan kekuasaan untuk ikut serta dan diperhitungkan dalam pengambilan keputusan. Kolaborasi antara pemerintah dan warga negara, baik sebagai pelaku ekonomi privat maupun sebagai kekuatan *civil society*, muncul dalam partisipasi yang di dalamnya terdapat *citizen power*.

Dari konsep yang dikemukakan oleh Arnstein tersebut jelas sekali bahwa partisipasi merupakan tahapan penting dalam proses kolaborasi. Partisipasi yang tinggi mengarah pada terbentuknya kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat. Dalam tingkatan ini kedudukan antara pemerintah dengan masyarakat adalah seimbang. Masyarakat, tidak terkecuali sektor swasta, mempunyai kekuatan untuk melakukan *bergaining* dengan pemerintah baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi program/kegiatan.

Sampai saat ini partisipasi melahirkan pandangan yang beragam dan mempunyai makna yang tidak sama. Dalam konteks kolaborasi, partisipasi menyangkut “siapa yang diajak dan siapa yang mengajak”. Apakah masyarakat atau swasta yang harus berpartisipasi dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah, atau masyarakat berpartisipasi pada kegiatan yang diprakarsai oleh kelompok masyarakat sendiri. Untuk memperjelas variasi yang ada di masyarakat dalam berpartisipasi, Pretty (1994) sebagaimana dikutip oleh Burhanudin (2003) membuat tipologi partisipasi sebagai berikut :

Tabel 4. Tipologi dan Karakteristik Partisipasi

No	Tipologi	Karakteristik
1	Partisipasi pasif/ manipulatif	<ul style="list-style-type: none"> a. Masyarakat diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi b. Pengumuman sepihak (seperti pemerintah atau pelaksana proyek) tanpa memperhatikan tanggapan masyarakat c. Informasi yang diperlukan terbatas pada kalangan profesional di luar masyarakat umum
2	Partisipasi dengan cara memberikan informasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Masyarakat sekedar menjawab pertanyaan b. Masyarakat tidak punya kesempatan terlibat dalam mempengaruhi proses pengambilan keputusan c. Hasil kebijakan tidak dibahas bersama masyarakat
3	Partisipasi melalui konsultasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Masyarakat berpartisipasi dengan cara konsultasi b. Pihak luar mendengarkan, menganalisis masalah dan pemecahannya. c. Tidak ada peluang bagi pembuatan keputusan bersama masyarakat. d. Para profesional tak berkewajiban mengajukan pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk ditindaklanjuti.
4	Partisipasi insentif materiil	<ul style="list-style-type: none"> a. Masyarakat menyediakan sumber daya seperti tenaga kerja demi mendapatkan upah/imbalan b. Masyarakat tidak dilibatkan dalam eksperimen atau proses pembelajaran c. Masyarakat tidak punya andil untuk melanjutkan kegiatan pada saat insentif yang diadakan habis.
5	Partisipasi fungsional	<ul style="list-style-type: none"> a. Masyarakat membentuk kelompok untuk mencapai tujuan bersama b. Pembentukan kelompok biasanya setelah ada keputusan lama yang telah disepakati. c. Awalnya masyarakat tergantung pada pihak luar, tapi pada saatnya mampu mandiri.

No	Tipologi	Karakteristik
6	Partisipasi interaktif	<ul style="list-style-type: none"> a. Masyarakat berperan dalam analisis bersama untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan atau penguatan kelembagaan. b. Menggunakan berbagai metode dan perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis. c. Masyarakat punya peran kontrol atas keputusan mereka sehingga punya andil dalam seluruh kegiatan.
7	Partisipasi mandiri	<ul style="list-style-type: none"> a. Masyarakat mengambil inisiatif secara bebas dan tidak dipengaruhi oleh pihak luar untuk mengubah sistem nilai yang mereka miliki b. Masyarakat mengembangkan kontak-kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan teknis dan sumber daya yang dibutuhkan. c. Masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya yang ada.

Sumber: Diadaptasi dari Burhanudin, 2003.

Dari tabel tersebut diketahui bahwa tipologi partisipasi tersebut tidak berwujud gradasi yang menunjukkan tingkatan, tetapi arah akhirnya adalah kemandirian. Partisipasi yang tinggi ini akan berimplikasi pada munculnya kegiatan kemitraan yang lebih erat lagi. Untuk sampai pada tingkatan kemitraan perlu adanya satu tahapan yang berfungsi sebagai prasyarat agar kemitraan dapat terwujud, yaitu adanya tahapan pembentukan proses jejaring diantara pemerintah, swasta dan masyarakat.

3. Jejaring (*Network*)

Setelah terjadinya partisipasi yang aktif dari *stakeholder* maka diantara *stakeholder* agar terjadi relasi yang baik maka perlu adanya jejaring yang kuat. Jejaring telah diakui secara luas baik oleh akademisi dan praktisi sebagai bentuk penting dari pemerintahan multi-organisasi. Keuntungan dari jejaring melibatkan koordinasi di sektor publik, swasta dan masyarakat cukup besar, termasuk peningkatan pembelajaran, lebih efisien penggunaan sumber daya, meningkatkan kapasitas untuk merencanakan dan menangani masalah yang kompleks, lebih besar daya saing, dan pelayanan yang lebih baik bagi klien dan pelanggan (Provan, 2007:229). Dengan fungsi jejaring, kita dapat mengacu pada proses dimana dengan jejaring bisa menimbulkan hasil yang meningkat. Memahami fungsi jejaring sangat penting karena hanya dengan demikian bisa lebih dipahami mengapa jejaring memperoleh hasil tertentu, terlepas dari apakah jejaring berasal dari proses *bottom-up* atau produk dari keputusan strategis yang dibuat oleh peserta jejaring atau pejabat pemerintah.

Jejaring berfokus pada kelompok tiga atau lebih organisasi otonom secara hukum yang bekerja sama untuk mencapai tidak hanya tujuan mereka sendiri, tetapi juga tujuan kolektif. Jejaring tersebut dapat dilakukan oleh anggota jaringan sendiri, atau dapat dimandatkan atau dikontrak, seperti yang sering terjadi di sektor publik. Bila didefinisikan dengan cara ini, sebagai kolektivitas multilateral, jejaring bisa menjadi entitas yang sangat kompleks yang membutuhkan penjelasan yang melampaui pendekatan dialektik yang telah secara tradisional dibahas dalam teori organisasi dan literatur manajemen strategis. Penekanan pada pengertian ini adalah bahwa jejaring sebagai aktivitas yang “diarahkan pada tujuan,” sebagai lawan dari “kebetulan”. Meskipun diarahkan pada tujuan jejaring lebih jarang terjadi, mereka telah menjadi sangat penting sebagai mekanisme formal untuk mengarah pada hasil multi-organisasi, terutama di sektor publik dan nirlaba di mana tindakan kolektif sering diperlukan untuk memecahkan berbagai persoalan (Agranoff & McGuire 2003; Imperial 2005).

Karakteristik utama dari jejaring dalam konteks *governance* menurut Martinez (2011:5-6) meliputi : 1) Ketergantungan para aktor, istilah *governance* lebih luas dari *government*, *governance* melibatkan aktor non negara yang mengubah batas-batas negara yang juga berarti perubahan batas-batas antara sektor publik, swasta dan masyarakat. Para aktor di jaringan *governance* yang saling bergantung pada sumber daya dan kapasitas mereka, tetapi dapat beroperasi secara independen. Saling ketergantungan pelaku tidak berarti bahwa kekuasaan merata di antara para aktor, 2) Perlunya pertukaran sumber daya organisasi adalah motor utama interaksi antara aktor. Jaringan yang dibuat oleh organisasi yang ingin dan perlu untuk bertukar sumber daya (misalnya uang, informasi dan keahlian) untuk mencapai tujuan mereka dan untuk menghindari tergantung pada aktor-aktor lain, 3) Interaksi antara aktor yang berpartisipasi dalam jaringan sering mengambil bentuk negosiasi tujuan bersama dan dijelaskan aturan main seperti interaksi didasarkan pada kepercayaan dan diatur oleh aturan negosiasi yang disepakati para pelaku jejaring. Proses tawar-menawar dalam bentuk musyawarah untuk belajar memfasilitasi bersama, saling pengertian dan kepercayaan, 4) Jejaring pada *governance* memiliki tingkat otonomi yang luas dan tidak bertanggung jawab secara langsung kepada negara karena mereka mengorganisir diri dan mengatur diri sendiri. Ini berarti bahwa jejaring dapat mengambil keputusan sendiri berdasarkan aturan mereka sendiri. Lembaga-lembaga politik dalam lingkup struktur jejaring mendefinisikan tujuan jejaring, menyediakan kerangka hukum dan keuangan, tetapi mereka tidak dapat memerintah satu sama lain. Meskipun peran negara tidak kuat dalam jaringan tetapi dapat mengarahkan jaringan secara tidak langsung, 5) Jejaring *governance* berkontribusi pada produksi kepentingan umum antara lain mengatur visi, nilai-nilai, rencana, kebijakan, aturan dan tindakan, 6) Kerangka relatif yang dilembagakan oleh jejaring *governance* adalah interaksi aktor yang berlangsung secara kelembagaan dan dibangun dengan pola interaksi yang memandu interaksi jaringan masa depan, dan 7) Keanekaragaman aktor adalah salah satu inti jejaring *Governance*. Para aktor baik itu pemerintah ataupun swasta sangat tergantung pada kepentingan yang ada, ada kalanya tidak semua pelaku jaringan memiliki kepentingan yang sama.

Jejaring dalam konteks *governance* tentu saja merupakan proses lebih lanjut dari partisipasi yang telah tumbuh diantara ketiga pilar *governance*. Partisipasi yang sudah sampai pada *power citizen* akan mengarah pada terjalannya jejaring yang kuat. Jejaring dalam pengelolaan pariwisata lebih menekankan pada hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat yang dilandasi pada saling ketergantungan. Pada tahapan pembentukan jejaring ini diantara aktor masih menganggap pengelolaan pariwisata sebagai urusan bersama, belum sampai pada distribusi kekuasaan.

Untuk membangun jejaring harus ada upaya inisiatif dari salah satu *stakeholder* yang mempunyai kepentingan sangat kuat. Inisiatif muncul bisa dalam bentuk tugas yang telah dibebankan atau juga karena memang secara rasional *stakeholder* tersebut tidak mampu untuk melakukan pekerjaan secara mandiri. Setelah ada inisiatif dan disepakati bersama maka perlu ada proses yang berkesinambungan untuk menjaga kelangsungan jejaring tersebut agar bisa ditingkatkan menjadi kemitraan (*partnership*) yang mempunyai jangka waktu yang panjang dan dalam bentuk kerjasama yang mapan.

4. Kemitraan (*Partnership*)

Fase yang paling tinggi dari kolaboratif adalah terjalinnya kemitraan antara *stakeholder* yang terlibat dalam urusan pariwisata. Konsep kolaborasi yang menunjukkan adanya skala dan tingkat intensitas maka sebagai kelanjutan dari partisipasi akan memunculkan kemitraan, dan menurut Arnstein (1969) kemitraan merupakan tingkatan yang paling tinggi dari partisipasi.

Aktivitas kolaborasi menunjukkan adanya tingkatan atau gradasi mulai dari yang temporer hingga permanen, ada yang berbasis proyek atau sementara hingga sampai berlanjut dalam waktu yang panjang (Imperial, 2005). Dalam studi ini dilihat bahwa perilaku dari *stakeholder* berbeda dalam berbagai tingkatan maupun intensitasnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Ostrom sebagaimana dikutip oleh Imperial (2005) maka tingkatan tersebut dapat dibagi kedalam tingkatan operasional, pembuatan kebijakan dan institusional.

Tingkatan operasional terdiri dari tindakan yang terkait langsung dengan penyediaan layanan pemerintah yang secara langsung terkait dengan masyarakat, misalnya menyangkut penyediaan pendidikan publik dan pengambilan keputusan, pengumpulan data kondisi lingkungan dan sebagainya. Pada tingkatan kebijakan berkaitan dengan fungsi-fungsi pengarahan dengan meningkatkan komunikasi antar aktor, koordinasi, kebijakan integrasi. Pada tingkat institusional, menyangkut pengambilan keputusan di tingkat kelembagaan, hambatannya dan institusionalisasi kebijakan dan organisasi kolaborasi.

Disamping konsep kemitraan mempunyai tingkatan tertentu, Savas (2000) mengembangkan konsep tentang pola-pola kemitraan yang bisa dikembangkan antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Savas mengembangkan pola-pola kemitraan dalam penyediaan pelayanan dari pembagian jenis barang atau jasa, yang meliputi: murni barang publik (*pure public goods*), murni barang privat (*private goods*), barang tool (*tool goods*), dan barang kolektif (*collective goods*). Berdasarkan pembagian keempat barang tersebut, maka ada jenis barang atau jasa yang hanya boleh disediakan oleh pemerintah, ada juga hanya boleh sepenuhnya dikelola oleh masyarakat, demikian juga ada yang bersifat campuran yaitu barang atau jasa yang bersifat tool dan *colective goods*. Sebagai konsekuensi dari pembagian tersebut maka dapat dibedakan model kelembagaan kemitraan sebagai berikut :

- a. *Government services*, dalam model ini pemerintah sepenuhnya menetapkan kebijakan, pendanaan serta penyedia pelayanan.
- b. *Government vending*, dalam model ini pemerintah sebagai penyedia pelayanan, sedangkan kebijakan dan konsemen sepenuhnya berasal dari konsumen, yaitu masyarakat atau organisasi masyarakat.
- c. *Intergovernment agreement*, dalam model ini dilakukan kerjasama antara pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya.
- d. *Contract*, dalam model ini pemerintah menetapkan kebijakan dan biaya, sedangkan masyarakat menjadi konsumen saja.

- e. *Franchise*, dalam model ini pemerintah menetapkan kebijakan publik, sedangkan perusahaan swasta berperan sebagai penyedia (produsen) pelayanan, sedangkan masyarakat berperan sebagai konsumen yang harus membayar layanan publik yang dikonsumsi.
- f. *Grant*, dalam model ini pemerintah dan masyarakat yang menetapkan kebijakan dan sekaligus yang membiayai pelayanan ini. Sedangkan swasta menjadi penyedia pelayanan. Biaya yang dikeluarkan pemerintah dianggap sebagai subsidi.
- g. *Voucher*, dalam model ini kebijakan atau aturan main ditetapkan oleh masyarakat sebagai konsumen, sedangkan pemerintah memberikan subsidi langsung sedangkan perusahaan swasta hanya menyediakan layanan saja.
- h. *Market*, dalam model ini konsumen menetapkan aturan main dan membiayai semua layanan yang disediakan, sedangkan swasta memberikan layanan. Pemerintah sama sekali tidak berperan dalam model ini.
- i. *Voluntary*, dalam model ini pemerintah dan swasta tidak berperan apapun, semua penyediaan pelayanan diselenggarakan oleh lembaga-lembaga masyarakat.
- j. *Self service*, dalam model ini baik pemerintah, swasta dan lembaga masyarakat tidak berperan apa-apa, semua penyediaan pelayanan dan pembiayaan dilakukan langsung oleh masyarakat.

Berdasarkan pada perspektif *collaborative governance* sebagaimana diuraikan diatas, maka penelitian ini akan dikembangkan dengan melihat keterkaitan antara kemitraan di bidang pariwisata yang dilakukan oleh pemerintah, swasta dan masyarakat. Tingkatan dan model kemitraan akan menjadi capaian utama dalam perspektif *collaborative governance*. Dimana hal ini akan ditempuh melalui *shared vision*, partisipasi dan jejaring.

5. Pemangku Kepentingan (*Stakeholders*)

Dari paparan konsep tersebut menunjukkan bahwa dalam sektor pariwisata semakin kuatnya kolaborasi dan adanya saling tergantung diantara *stakeholder* akan semakin kapabel dalam mengelola urusan pariwisata. Ada kebutuhan yang secara resmi menyatukan berbagai pemangku kepentingan untuk berinteraksi dan berusaha mencapai visi bersama demi pembangunan pariwisata yang berkelanjutan dan berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat sekaligus mengurangi kemiskinan. Pemerintah sebagai pemangku kepentingan utama dalam tata kelola sektor ini mengalami perubahan yang luar biasa, perlu diidentifikasi siapa para pemangku kepentingan lainnya dalam tata kelola pariwisata. Dalam domain masalah pariwisata, ada sejumlah pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keragaman, kompleksitas dan dinamika yang terkait dengan isu-isu dalam pariwisata. Namun tidak semua *stakeholder* sama pentingnya, oleh karena itu dalam rangka untuk menilai dan memahami interaksi dalam *collaborative governance* pariwisata-bencana seperti pada pemerintah daerah maka perlu untuk mengidentifikasi para pemangku kepentingan yang terlibat dan yang kurang terlibat (Adu-Ampong, 2012). Dalam hal ini, penggunaan konsep pemangku kepentingan perlu dikemukakan karena memberikan gambaran tentang *stakeholder* yang dianggap penting dalam tata kelola pariwisata-bencana di daerah.

Sukses tidaknya penerapan model *collaborative governance* sangat tergantung pada partisipasi para pemangku kepentingan (Kooiman, 2000; Newman, 2004), sudah jelas bahwa pemangku kepentingan untuk konsep *governance* tentu saja adalah pemerintah, swasta dan masyarakat. Untuk pengembangan konsep *collaborative governance* ini paling tidak perlu dikemukakan satu pertanyaan untuk mengidentifikasi

stakeholder yang tepat, yaitu siapa yang dapat dipertimbangkan sebagai *stakeholder* (Adu-Ampong, 2012:16). Dalam konsep normatif yang dikemukakan oleh Donaldson dan Preston (1995:74) bahwa didalam ketiga pemangku kepentingan tersebut terdapat pertimbangan untuk dijadikan alasan untuk mengidentifikasi *stakeholder*. Inti dari konsep Donaldson dan Preston (1995) dalam penelitian ini adalah kebutuhan untuk mengidentifikasi kepentingan semua pemangku kepentingan dalam domain masalah pariwisata-bencana. Tidak semua *stakeholder* dapat terlibat dalam kolaboratif *governance* pada pariwisata-bencana ini, sehingga konsep pemangku kepentingan memperjelas urgensi untuk mengidentifikasi dan memahami kepentingan seluruh *stakeholder*.

Dalam mengidentifikasi para pemangku kepentingan yang terlibat pada sektor pariwisata, Mitchell et al (1997) mengajukan tiga unsur yang dapat dijadikan sebagai syarat apakah individu atau kelompok tersebut dapat dianggap sebagai *stakeholder*. Mereka berpendapat bahwa individu atau kelompok bisa dianggap sebagai *stakeholder* apabila memiliki tiga unsur yaitu kekuasaan, legitimasi dan urgensi; unsur-unsur tersebut menentukan sejauh mana individu atau kelompok mempunyai arti penting sebagai *stakeholder*. Unsur-unsur ini juga mengidentifikasi dinamika interaksi antara dan di antara para pemangku kepentingan. Jadi dalam masalah domain pariwisata-bencana, pemangku kepentingan yang harus dipertimbangkan adalah mereka yang secara riil memiliki kekuasaan dalam bentuk beberapa kewenangan, mempunyai legitimasi untuk terlibat pengelolaan pariwisata dan/atau yang memiliki pengaruh langsung pada tata kelola sektor pariwisata.

Penggunaan ketiga karakteristik tersebut dalam mendefinisikan pemangku kepentingan juga dapat dipakai untuk menggambarkan intensitas diantara *stakeholder* (Adu-Ampong, 2012:19). Dengan adanya intensitas keterlibatan yang berbeda dalam pengelolaan pariwisata maka Clarkson (1995) membagi pemangku kepentingan menjadi *stakeholder* primer (utama) dan sekunder. Pemangku kepentingan utama merupakan individu atau kelompok-kelompok yang mendukung sangat penting untuk kelangsungan hidup dan fungsi organisasi sektor pariwisata dan; pemangku kepentingan sekunder sebagai individu atau kelompok yang tidak penting untuk kelangsungan hidup organisasi, tetapi yang di masa lalu, sekarang atau masa depan dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh organisasi.

G. Metode Penelitian

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian pariwisata-bencana ini adalah penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Hal ini mengingat bahwa penelitian ini lebih banyak menggambarkan suatu fenomena yang diamati dan tidak mengadakan perhitungan dengan menggunakan teknik statistik. Disamping itu maksud dari penelitian kualitatif ini adalah untuk menghasilkan temuan-temuan yang tidak dapat dicapai (diperoleh) dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau dengan cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran).

Karena penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif maka dalam menggambarkan berbagai fenomena tidak digunakan prosedur statistik melainkan secara induktif untuk dilakukan abstraksi membentuk suatu proposisi yang bisa dikembangkan menjadi konsep atau model yang baru. Fenomena kolaborasi memunculkan berbagai variasi yang secara kualitatif dapat dibedakan menjadi berbagai jenis yang penggolongannya tidak bisa dipisahkan secara tegas. Sehubungan dengan hal itu maka penelitian kualitatif sangat cocok dipakai untuk menjelaskan fenomena tersebut secara lebih detil dengan parameter yang dikembangkan dari konsep yang telah disampaikan pada bagian tinjauan pustaka.

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi wawancara mendalam (*in depth interview*), diskusi kelompok (*focus group discussion/FGD*) dan dokumentasi. Wawancara mendalam merupakan teknik utama dalam pengumpulan data, wawancara mendalam dilakukan terhadap sejumlah informan yaitu stakeholder yang terlibat dalam pariwisata-bencana dengan menentukan proporsi dari stakeholder yang terlibat. Sedangkan teknik pengumpulan data dengan FGD dilakukan untuk memperoleh data primer yang berkaitan dengan harapan dan pengalaman para stakeholder sehingga meningkatkan derajat kepercayaan data yang diperoleh dari wawancara mendalam. Untuk memperoleh data sekunder sebagian besar dilakukan melalui dokumentasi, dokumen bisa berwujud data tertulis, gambar, atau data statistik. Dokumen-dokumen tertentu merupakan pengetahuan eksplisit yang sangat berguna untuk diklasifikasi dan dianalisis. Dokumen yang diperlukan menyangkut kebijakan dan program dari pemerintah daerah, kegiatan pemasaran dan pelayanan dari organisasi industri pariwisata dan kegiatan dan partisipasi dari kelompok masyarakat dalam menunjang pariwisata-bencana.

Sebagaimana dilakukan oleh banyak peneliti lainnya, dalam studi kualitatif pengumpulan dan analisis data dilakukan secara interaktif (Miles, Huberman & Saldana, 2014) dengan tahapan sebagai berikut : 1) Tahap awal dilakukan dengan melalui eksplorasi pengembangan di kawasan *volcano tour* Merapi, pada tahap ini semua obyek dan daya tarik wisata (ODTW) dikunjungi untuk melihat bagaimana keterlibatan dari jasa usaha pariwisata memberikan pelayanan dan menyediakan berbagai souvenir dan oleh-oleh. Pada tahap ini di semua pelaku wisata di ODTW diberi pertanyaan pokok yaitu : a) bagaimana keterlibatannya dalam pengelolaan pariwisata-bencana *volcano tour* Merapi beserta keterbatasan yang ada dalam memberikan pelayanan, b) bagaimana hubungan antara pelaku wisata tersebut dengan pemerintah dan biro perjalanan wisata serta penginapan. Dari tahap ini akan diperoleh data mengenai kebutuhan untuk melakukan kolaborasi diantara penyedia jasa wisata, 2) Kemudian dilanjutkan dengan peninjauan lebih lanjut dengan melakukan wawancara mendalam pada informan yang ada di Pemerintah Daerah Sleman khususnya di Disbudpar, BPBD Sleman, Dinas Pariwisata DIY, industri pariwisata seperti biro perjalanan wisata dan penginapan, serta kelompok-kelompok masyarakat penyedia jasa wisata maupun pengelola *volcano tour* Merapi. Dari wawancara dengan berbagai informan tersebut dapat diketahui keterlibatan mereka dalam pariwisata-bencana dan dapat membuat gambaran mengenai pola hubungan diantara mereka dalam melakukan kolaborasi, 3) Dari kedua tahap tersebut bisa dilakukan reduksi dan display data sehingga diperoleh adanya pola hubungan yang bervariasi diantara para *stakeholder* tersebut. Pola hubungan tersebut kemudian digambarkan dengan menggunakan model yang mudah dipahami sehingga bisa diidentifikasi mana yang merupakan *stakeholder* primer mana yang sekunder. Berdasarkan penggambaran tersebut dapat dijelaskan derajat keeratan hubungan diantara *stakeholder* yang dapat dipakai untuk analisis lebih lanjut, dan 4) Analisis lebih lanjut dilakukan dengan menggunakan analisis yang bersifat kualitatif khususnya dengan teknik induktif, dari teknik ini maka dapat dibuat model transformatif pariwisata-bencana dengan perspektif *collaborative governance* yang meliputi *shared vision*, partisipasi, jejaring dan kemitraan. Pemodelan yang bersifat transformatif ini kemudian dipakai untuk menjelaskan fenomena pariwisata-bencana sesuai dengan tahapan pengelolaan bencana yang meliputi kondisi normal (*mitigation*), menjelang terjadinya bencana (*response*), tanggap darurat (*recovery*) dan perbaikan menuju normal (*resolution*). Berdasarkan tahap keempat tersebut maka kemudian dapat diambil berbagai proposisi dan akhirnya dapat dibuat kesimpulan dan rekomendasi dari penelitian ini.

H. Temuan Penelitian

Sesuai dengan fokus penelitian maka temuan yang diperoleh mengarah pada kebutuhan untuk mengawab pertanyaan dan tujuan penelitian. Secara umum temuan penelitian ada empat antara lain sebagai berikut:

1. Keterlibatan Stakeholder Pada Volcano Tour Merapi

Mengidentifikasi pemangku kepentingan yang terlibat dalam pariwisata-bencana setidaknya harus diperhatikan adanya 3 (tiga) unsur pada stakeholder, yaitu kekuasaan, legitimasi dan urgensi. Dengan mengacu pada konsep tersebut maka yang menjadi stakeholder primer adalah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman sebagai wakil dari publik, dinas ini mempunyai kekuasaan untuk mengatur dan memfasilitasi pengelolaan dan pengembangan dari volcano tour Merapi, legitimasinya diperoleh dengan melalui Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2014 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Laksana (SOTK) Kabupaten Sleman bahwa salah satu tupoksinya adalah menyelenggarakan urusan pariwisata termasuk pariwisata di *volcano tour* Merapi, sedangkan urgensinya adalah bahwa dinas ini yang bertanggung jawab terhadap segala sesuatu yang berkenaan dengan *volcano tour* Merapi atas nama Bupati Sleman.

Stakeholder primer kedua yang berasal dari pihak swasta adalah biro perjalanan wisata dan usaha penginapan, kedua stakeholder ini mempunyai hubungan yang intens terhadap pariwisata-bencana *volcano tour* Merapi. Meskipun tidak mempunyai kekuasaan formal yang diperoleh dari pemerintah, namun kedua stakeholder ini diberi ijin untuk melakukan promosi dan memberikan akomodasi bagi para wisatawan. Legitimasinya diperoleh karena kedua stakeholder ini diberi kesempatan oleh pemerintah untuk melakukan promosi dan penyediaan akomodasi bagi wisatawan *volcano tour* Merapi. Meskipun merupakan kawasan rawan bencana namun kalau gunung Merapi tidak menunjukkan aktifitasnya dan masih pada status “aktif normal” maka kedua stakeholder diberi ijin untuk melakukan aktifitas penyediaan jasa wisata. Urgensi dari kedua stakeholder tersebut untuk melakukan usaha wisata adalah agar memberi informasi yang lengkap dan kenyamanan bagi wisatawan dalam menikmati *volcano tour* Merapi.

Berikutnya untuk stakeholder primer yang merupakan wakil dari masyarakat atau kelompok usaha kecil adalah penyedia jasa wisata yang terlibat langsung dalam penyediaan cinderamata, atraksi wisata dan rumah makan. Stakeholder ini mempunyai kekuasaan untuk memberikan pelayanan kepada wisatawan karena memperoleh ijin dari pemerintah Kabupaten Sleman untuk melakukan kegiatannya sebatas ketika gunung Merapi berstatus “aktif normal”. Sebagai basis legitimasinya mereka mempunyai lisensi bagi atraksi wisata trail dan jeep dari kepolisian dan Ikatan Motor Indonesia (IMI), dan mereka sangat urgen sekali untuk memberi nilai tambah bagi wisatawan untuk memperkenalkan wisata minat khusus berupa petualangan di sekitar lereng Merapi maupun cinderamata dan makanan oleh-oleh khas lereng Merapi.

Ketiga stakeholder primer tersebut merupakan kelompok yang berhubungan langsung dengan usaha wisata di destinasi wisata *volcano tour* Merapi. Disamping ketiga stakeholder primer tersebut ada beberapa stakeholder sekunder yang turut serta berpengaruh secara tidak langsung dalam pengelolaan volcano tour Merapi tersebut. Meskipun stakeholder sekunder ini tidak penting bagi kelangsungan hidup volcano tour Merapi namun untuk masa lalu, sekarang dan masa depan dapat mempengaruhi perkembangan volcano tour Merapi. Stakeholder sekunder untuk sektor publik adalah Pemerintah Provinsi DIY melalui Dinas Pariwisata dan Pemerintah RI melalui

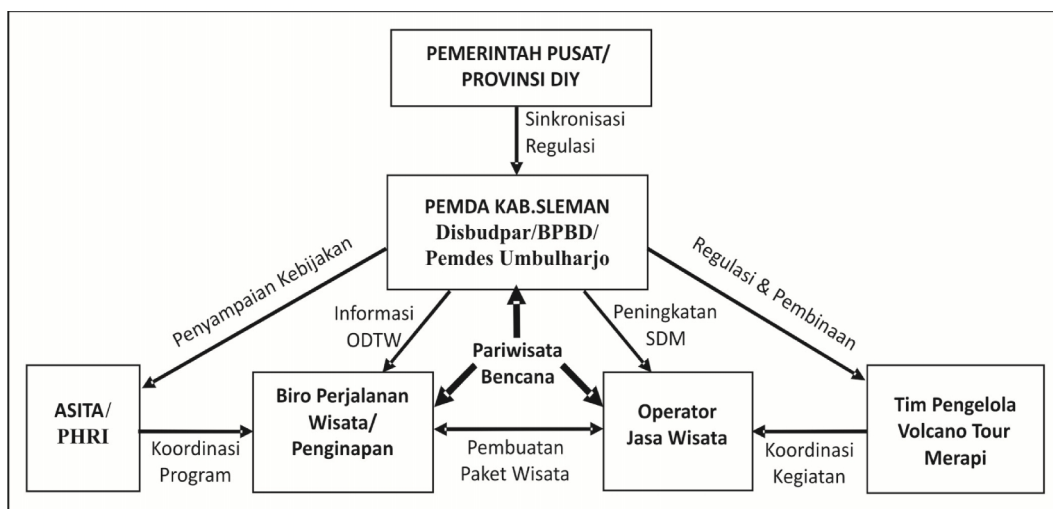
Kementerian Pariwisata, sedangkan stakeholder sekunder sektor swasta atau industri pariwisata meliputi ASITA dan PHRI, dan untuk kelompok masyarakat stakeholder sekondernya adalah Tim Pengelola volcano tour Merapi yang dibentuk oleh Pemerintah Desa Umbulharjo.

Dari paparan tersebut dapat diketahui bahwa *stakeholder* pariwisata-bencana meliputi pemerintah, swasta dan masyarakat mempunyai keterlibatan sendiri-sendiri dalam penyelenggaraan dan pemberian pelayanan kepada wisatawan. Dari ketiga *stakeholder* tersebut ada yang bersifat primer dan bersifat sekunder. *Stakeholder* primer mempunyai keterlibatan yang bersifat langsung berupa pemberian pelayanan kepada wisatawan sedangkan *stakeholder* sekunder lebih banyak terlibat dalam pengarahan maupun pemberian fasilitasi untuk memudahkan pelayanan.

Disamping itu dari berbagai keterbatasan yang dipunyai oleh *stakeholder* tersebut maka dimungkinkan untuk melakukan hubungan kerjasama (kolaborasi) agar terjadi sinergisitas diantara ketiga pilar tersebut. Hubungan kerjasama tersebut bisa terwujud dalam bentuk yang beragam dan dari keberagaman tersebut dapat diidentifikasi aktifitas kolaborasi yang paling utama.

Dari berbagai keterbatasan yang dipunyai oleh *stakeholder* memunculkan adanya fenomena kolaborasi, dari hubungan yang bersifat kolaboratif tersebut maka dapat digambarkan dalam bentuk hubungan keterlibatan yang bersifat kompleks. Sesuai dengan konsep yang telah dikemukakan di depan bahwa kompleksitas hubungan ini merupakan ciri utama dari *governance*.

Dari keterlibatan yang paling utama itu maka dapat digambarkan peta kolaborasi yang selama ini terjalin sebagaimana terlihat pada gambar berikut:



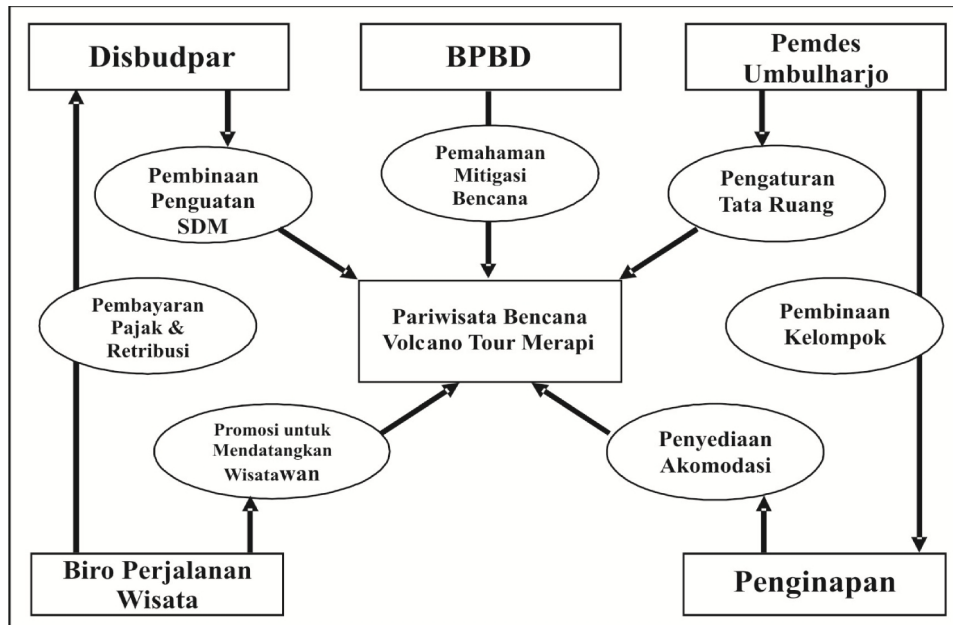
Sumber : Hasil Temuan Di Lapangan

Gambar 3. Peta Keterlibatan Stakeholder Saat Ini

Gambar tersebut merupakan deskripsi dari keterlibatan yang terjadi diantara *stakeholder* baik primer maupun sekunder. Keterlibatan tersebut terlihat begitu kompleks namun untuk memudahkan deskripsi dan analisis berikutnya maka dilakukan teknik reduksi dan display data yang berkenaan *stakeholder* primer saja. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa *stakeholder* primer yang mempunyai kekuatan untuk melakukan transformasi yang bersifat kolaboratif. Sesuai dengan konsep yang telah dikemukakan didepan bahwa stakeholder primer merupakan penggerak utama kolaborasi.

2. Pola Hubungan Diantara Stakeholder Primer

Dari temuan di lapangan dapat diketahui bahwa keterlibatan dari berbagai stakeholder primer khususnya antara pemerintah dengan swasta membentuk pola hubungan seperti nampak pada gambar berikut ini:



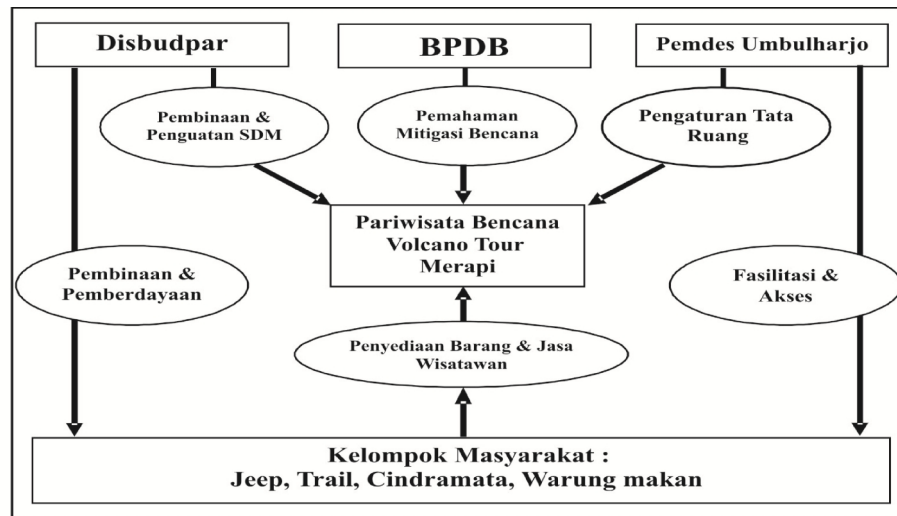
Sumber : Hasil Temuan di Lapangan

Gambar 4. Pola Hubungan Pemerintah Dengan Swasta

Stakeholder yang terlibat dalam pariwisata-bencana cukup beragam dan diantara *stakeholder* tersebut sudah terjadi hubungan yang bersifat kolaboratif yang ditunjukkan dengan berbagai aktifitas berupa pelayanan jasa wisata. Sedangkan antara pemerintah sendiri terutama Disbudpar Sleman mempunyai hubungan dengan pihak swasta berupa pembayaran pajak dan retribusi yang dilakukan setiap tahun. Dan antara Pemerintah Desa Umbulharjo dengan pihak penginapan berhubungan dalam hal pembinaan kelompok dan adakalanya dengan mendatangkan berbagai lembaga yang bersifat karitatif untuk membantu dalam peningkatan pelayanan wisatawan. Pada saat penelitian berlangsung kelompok penginapan sedang memperoleh program pengabdian masyarakat dari perguruan tinggi di Yogyakarta.

Dari paparan tersebut dapat diperoleh temuan adanya suatu fenomena kolaborasi diantara pemerintah dengan swasta, pihak swasta yang terdiri dari biro perjalanan wisata dan penginapan melakukan tugasnya untuk memberi nilai tambah pada pariwisata agar menjadi alternatif pendapatan daerah dengan membayar pajak dan retribusi daerah. Sebagai wujud timbal baliknya pemerintah memberikan fasilitasi untuk menggairahkan industri pariwisata dengan berbagai kemudahan baik berupa akses untuk memperoleh informasi maupun perijinan.

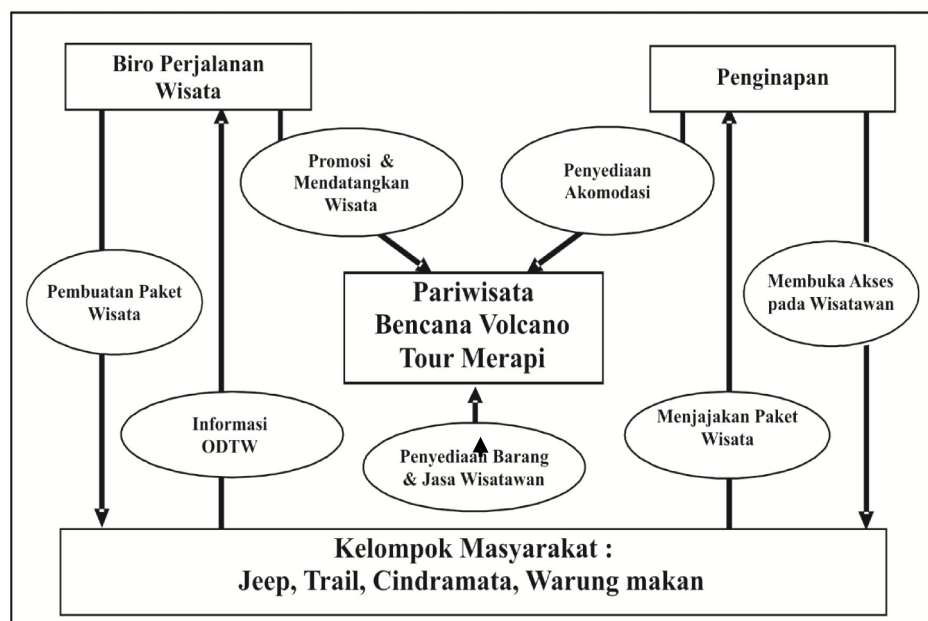
Sedangkan pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dapat digambarkan dalam pola hubungan seperti nampak pada gambar berikut :



Sumber: Hasil Temuan di Lapangan
 Gambar 5. Pola Hubungan Pemerintah dengan Masyarakat

Gambar tersebut merupakan bentuk pola hubungan yang terdapat adanya suatu fenomena kolaborasi dengan melibatkan stakeholder pemerintah dan masyarakat. Kelompok masyarakat yang menyediakan jasa maupun pelayanan pariwisata mempunyai latar belakang pekerjaan sebagai petani maka pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kemampuan dan kompetensi para penyedia jasa wisata. Disamping juga membuka akses mereka untuk memperoleh berbagai program pendampingan dari perguruan tinggi dan LSM.

Dan pola hubungan antara swasta dan masyarakat dapat digambarkan dalam pola hubungan seperti nampak pada gambar berikut :



Sumber : Hasil Temuan di Lapangan
 Gambar 6. Pola Hubungan Swasta dengan Masyarakat

Dari pola hubungan tersebut dapat diketahui bahwa fenomena hubungan yang terjadi antara swasta dan masyarakat bersifat transaksional dan ekonomis. Masyarakat yang berada di sekitar obyek wisata merasa mempunyai informasi yang lengkap tentang obyek yang ada di *volcano tour* Merapi dan mampu memberi pelayanan kepada wisatawan, sedangkan biro perjalanan dan penginapan menganggap adanya peluang untuk dijadikan destinasi wisata baru yang cukup potensial.

3. Perspektif Collaborative Governance

Dari perspektif *collaborative governance* dapat diperoleh temuan tentang keterlibatan dari masing-masing stakeholder dalam melakukan *shared vision* sebagai berikut :

Tabel 5. Kolaborasi Dalam Shared Vision

No	Stakeholder	Organisasi	Keterlibatan
1	Pemerintah	Disbudpar, BPBD, Pemdes Umbulharjo.	Merumuskan visi pariwisata- bencana dengan melibatkan stakeholder pariwisata.
2	Industri Pariwisata	Biro Perjalanan Wisata dan Penginapan	Memberikan masukan kepada pemerintah agar visi pariwisata-bencana dapat mendorong perkembangan industri pariwisata.
3	Kelompok Masyarakat	Tim Pengelola dan Penyedia Jasa Wisata	Memberi masukan kepada pemerintah visi pariwisata-bencana memberi ruang yang cukup pada partisipasi masyarakat.

Sumber: Hasil Temuan di Lapangan

Hubungan kolaborasi yang terjadi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat diperoleh temuan bahwa dalam *shared vision* ini masih didominasi oleh pemerintah. Pada perumusan visi-misi jelas pemerintah sangat dominan untuk merumuskan secara tepat meskipun masukan diperoleh dari swasta dan masyarakat. Sosialisasi visi-misi juga masih mengandalkan peran utama dari pemerintah melalui berbagai media sosialisasi.

Sedangkan dari segi **partisipasi**, hubungan yang terjadi diantara stakeholder diperoleh temuan sebagaimana pada tabel berikut:

Tabel 6. Kolaborasi Dalam Partisipasi

No	Stakeholder	Organisasi	Keterlibatan
1	Pemerintah	Disbudpar	Memberikan fasilitasi pengembangan usaha dan SDM pariwisata
2	Swasta	Biro Perjalanan Wisata	Memasarkan dan membuat paket wisata
3	Masyarakat	Operator Jasa Wisata dan Tim Pengelola	Mengikuti pelatihan SDM pariwisata dan memberikan informasi mengenai ODTW

Sumber: Hasil Temuan di Lapangan

Dari identifikasi keterlibatan ketiga stakeholder tersebut dalam partisipasi menunjukkan bahwa ketiganya mempunyai pola yang saling membutuhkan dan terjadi partisipasi yang efektif dengan melalui kolaborasi. Dari keterlibatan ketiga stakeholder tersebut dapat diperoleh temuan bahwa peran masyarakat sudah mulai nampak, namun belum begitu dominan. Peran pemerintah masih dominan untuk menggerakkan proses kolaborasi dalam partisipasi.

Temuan tentang keterlibatan stakeholder dalam melakukan **jejaring** dapat diidentifikasi sebagai berikut:

Tabel 7. Kolaborasi Dalam Jejaring

No	Stakeholder	Organisasi	Keterlibatan
1	Pemerintah	Disbudpar	Membuat program Sleman Bangkit sebagai wujud dari <i>recovery</i> setelah terjadinya bencana
2	Swasta	Biro Perjalanan Wisata	Menjadi sponsor dan turut membantu dalam melakukan promosi
3	Masyarakat	Kelompok masyarakat dan perguruan tinggi	Menyelenggarakan seminar dan mendukung gerakan “Sleman Bangkit”

Sumber: Hasil Temuan di Lapangan

Dari identifikasi keterlibatan ketiga *stakeholder* tersebut maka diperoleh temuan bahwa yang paling dominan dalam pelaksanaan jejaring adalah pihak swasta. Pihak swasta melakukan promosi dan sekaligus melaksanakan berbagai program *recovery image* yang meliputi berbagai jenis kegiatan pameran. Masyarakat lebih banyak bersifat pasif dan hanya mendukung sebagai bantuan pelaksanaan.

Yang terakhir dari perspektif *collaborative governance* adalah menyangkut **kemitraan**, dari hasil pengamatan dan dokumentasi di lapangan dapat diidentifikasi keterlibatan dari masing-masing stakeholder dalam melakukan kemitraan sebagai berikut:

Tabel 8. Kolaborasi Dalam Kemitraan

No	Stakeholder	Organisasi	Keterlibatan
1	Pemerintah	Disbudpar	Memberikan perijinan kepada pihak perusahaan asuransi dan memberikan akses kepada penyedia jasa wisata
2	Swasta	Perusahaan Asuransi	Memberi proteksi kepada penyedia jasa wisata dan meminta arahan dari Disbudpar
3	Masyarakat	Penyedia jasa wisata	Memperoleh proteksi asuransi jiwa dan kerugian serta membayar premi

Sumber: Hasil Temuan di Lapangan

Dari identifikasi hubungan diantara stakeholder dalam kemitraan dapat diperoleh temuan yang menunjukkan bahwa peran dominan adalah pihak swasta dan masyarakat. Pihak swasta membuat paket asuransi yang memproteksi atau menanggung resiko dari masyarakat penyedia jasa wisata. Pemerintah berperan sebagai pengawas agar hubungan tersebut tidak merugikan masyarakat.

4. Tahapan Tata Kelola Bencana

Tata kelola bencana secara umum digambarkan secara siklikal mulai dari kondisi normal (*mitigation*), menjelang terjadinya bencana (*response*), tanggap darurat (*recovery*) dan pemulihan menuju normal (*resolution*). Dari tahapan tersebut dalam kontek pariwisata-bencana diperoleh temuan sebagai berikut: *pertama*, dari berbagai kegiatan pada kondisi normal dengan melalui mitigasi bencana maka dapat diidentifikasi keterlibatan dari berbagai *stakeholder* sebagai berikut:

Tabel 9. Keterlibatan Stakeholder Pada Kondisi Normal (Mitigasi)

No	Kegiatan	Keterlibatan Pemerintah	Keterlibatan Swasta	Keterlibatan Masyarakat
1	Membuat kantong lahar	Sepenuhnya dilakukan oleh BPBD.	Tidak ada bantuan dari swasta	Tenaga untuk membantu pemasangan
2	Pembuatan <i>Early Warning System</i>	Peralatan EWS semua dari pemerintah: sirine, pemantau aliran lahar, CCTV di beberapa tempat, peralatan untuk mengirim data, penangkar curah hujan.	Memberikan bantuan bangunan pemantau banjir lahar.	Melengkapi pagar dan finishing bangunan, dengan menyediakan tenaga kerja
3	Pembuatan rambu evakuasi	Merencanakan dan menerapkan beberapa titik yang perlu di beri rambu evakuasi.	Melalui program CSR	Mahasiswa PT membantu pembuatan melalui KKN
4	Simulasi erupsi	Dilakukan di desa Kepuh, Wukir, Argo, Hargo, Giri. Simulasi berupa persiapan evakuasi. Materi dari BPBD sesuai dengan rencana kontigensi.	Belum terlibat	Masyarakat dilibatkan mulai dari penyusunan scenario, pelaksanaan, penentuan titik-tik kumpul, jalur evakuasi yang dikehendaki, evaluasi tentang efektivitas dan penyusunan SOP
5	Pemantauan rutin	Dilakukan sepenuhnya oleh BPBD: Sirine untuk banjir lahar hujan, rekrut	Membuat sistem informasi kebencanaan.	Menjadi pemantau EWS yang diberi bekal pemahaman erupsi, dan

No	Kegiatan	Keterlibatan Pemerintah	Keterlibatan Swasta	Keterlibatan Masyarakat
		masyarakat bila terjadi hujan dan aliran banjir (pemantau EWS), masyarakat yang dilatih tentang pemahaman gejala erupsi, diberi peralatan HT, 13 orang yang tersebar di cangkringan, pakem dan ngemplak		bila terjadi hujan harus melaporkan, mengamati visual dan melaporkan kondisi yang senyatanya.
6	Membentuk sekolah siaga bencana	Bekerjasama dengan dinas pendidikan untuk melakukan kajian dan identifikasi penetapan sekolah yang berada di kawasan rawan bencana. Pembentukan sekolah SSB ada MoU antara terdampak dengan penyangga, akan menjadi sister school. Implementasi baru tahun 2015 dan sudah dilakukan simulasi dengan memberi kesempatan sekolah terdampak ke sekolah penyangga.	Bantuan buku dan peralatan sekolah oleh penerbit.	Komite sekolah terlibat dalam proses penyusunan SOP, gladi resik, sampai penyusunan SOP evakuasi. Ormas juga turut membantu seperti: Muhammadiyah, PMI.
7	Membentuk desa tangguh bencana	Terdapat 9 desa yang terletak di 4 kecamatan. Masyarakat yang mempunyai kemampuan mandiri untuk mengantisipasi dampak bencana dengan memanfaatkan kemampuan yang dimilikinya. Inisiasinya dengan melalui 7 kali pertemuan untuk melihat potensi ancaman bencana dan membuat peta resiko, kerentanan, membentuk relawan desa, membuat rencana kontigensi yang akan dijadikan pedoman	Bantuan seperangkat personal computer (PC)	Keterlibatan aktif dalam seluruh proses pembentukan desa tangguh bencana.

No	Kegiatan	Keterlibatan Pemerintah	Keterlibatan Swasta	Keterlibatan Masyarakat
		apabila terjadi bencana harus berbuat apa. Ada yang memakai sistem jaringan dan manual. Sistem informasi desa		

Dari keterlibatan stakeholder tersebut dapat diperoleh temuan bahwa pada kondisi normal diperlukan adanya pemahaman tentang mitigasi bencana dengan prinsip-prinsip tata kelola yang dilakukan dengan asumsi-asumsi keadaan normal. Pada kondisi normal ini diketahui bahwa keterlibatan pemerintah nampak lebih dominan bila dibandingkan dengan swasta dan masyarakat. Pemerintah melakukan fungsi pengarahan secara maksimal dan swasta serta masyarakat lebih cenderung memberi dukungan untuk membantu.

Kedua, pada kondisi menjelang terjadinya bencana, dari kegiatan yang berupa response untuk bersiap-siap apabila terjadi bencana maka dapat diidentifikasi keterlibatan dari stakeholder sebagai berikut:

Tabel 10. Keterlibatan Stakeholder Pada Menjelang Terjadinya Bencana

No	Kegiatan	Keterlibatan Pemerintah	Keterlibatan Swasta	Keterlibatan Masyarakat
1	Skenario rencana evakuasi	Membuat SOP dan denah sebagai pedoman untuk melakukan evakuasi.	Belum terlibat	Mendengar aspirasi masyarakat dan dilibatkan dalam pembuatan SOP
2	Pelatihan pengelolaan barak	Mempunyai beberapa barak dan dilatih tentang bagaimana mengelola, menempatkan orang, barang, prinsip dalam penyimpanan barang, mekanisme distribusi logistic	Pada waktu darurat dari SGM berupa susu formula	Masyarakat terlibat aktif.
3	Pelatihan pengelolaan dapur umum	Awalnya dilakukan oleh TNI kemudian dilanjutkan oleh Desa tangguh bencana diberi pelatihan untuk mandiri, kedepan tidak selalu mengandalkan TNI	Suplay logistic, berupa makanan, lauk, mie. Indofood, TV One, Metro TV, SGM	Masyarakat sekitar saling membantu yang terkena dampak langsung bencana. Bantuan baru sehari kemudian datang. Gerakan nasi bungkus membantu yang kena bencana.

Dari identifikasi keterlibatan stakeholder tersebut dapat diperoleh temuan bahwa menjelang terjadinya bencana keterlibatan pemerintah lebih banyak berperan menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam kesiapsiagaan apabila bencana datang secara tiba-tiba. Pemerintah masih dominan tetapi dengan membuka diri memerlukan bantuan dari swasta dan masyarakat.

Ketiga, pada fase tanggap darurat (*recovery*) ini, masyarakat lebih banyak berkontribusi pada tenaga kerja, sedangkan yang banyak berperan adalah swasta dan pemerintah. Selengkapnya identifikasi peran dari masing-masing stakeholder adalah sebagai berikut:

Tabel 11. Keterlibatan Stakeholder Pada Tahap Recovery

No	Kegiatan	Keterlibatan Pemerintah	Keterlibatan Swasta	Keterlibatan Masyarakat
1	Pembangunan huntara	Fasilitasi tanah kas desa, terbuat dari bambu.	Dibangun oleh swasta Metro TV, TV One, Katar Telecommunication, Koperasi AU, Bank Swasta	Masyarakat menyumbangkan tenaga.
2	Pemulihan infrastruktur	Dilakukan oleh BNPB dan Dinas PU, terutama pada jalan dan jalur evakuasi.	Pupuk Kaltim membangun gedung SD, Banjamasin Pos membangun Puskesmas Rawat Inap, New Zealand Age: Sleman Disaster Internet Networking, alat untuk melakukan komunikasi berkaitan dengan masalah bencana. Harian KR membangun gedung serbaguna, Pikiran Rakyat: membangun Huntap	Keterlibatan menyumbangkan tenaga
3	Penggantian ternak dan bantuan sapi perah	BNPB memberikan penggantian ternak, kandang,	Membeli produk susu, membantu milk treatment	Menerima dan memelihara dengan baik, berlanjut dan berkembang.

Dengan melalui identifikasi keterlibatan dari stakeholder pada tahap *recovery* ini diperoleh temuan bahwa pada fase ini pemerintah lebih banyak dibantu oleh stakeholder lain terutama swasta dengan mengandalkan pada jejaring. Dengan jejaring tersebut maka pemerintah terbantu dalam pemulihan infrastruktur dan perumahan.

Keempat, untuk keterlibatan *stakeholder* pada fase menuju normal (*resolution*) ini dapat diidentifikasi pada tabel berikut:

Tabel 12. Keterlibatan Stakeholder Pada Tahap Resolusi

No	Kegiatan	Keterlibatan Pemerintah	Keterlibatan Swasta	Keterlibatan Masyarakat
1	Pembangunan hunian tetap	BNPB membangun untuk stimulan, nilai bangunan sekitar Rp 56 juta, dari pemerintah Rp 36 juta, tanah sudah dari pemerintah bekas tanah kas desa sampai sertifikat.	Bantuan gedung serbaguna, musholla, jalan, fasilitas air dan prasarana umum lainnya.	Masyarakat terlibat aktif untuk menyumbangkan tenaga kerja.
2.	Penguatan infrastruktur fisik	Pemerintah pusat dan provinsi melalui BNPB dan PU membantu dalam pengerjaan jalan akses.	Belum	Masyarakat menyumbangkan tenaga
3	Penguatan infrastruktur sosial: paseduluran desa	BPBD menjadi mediator antar desa untuk menjadi <i>sister village</i> .	Belum	Masyarakat berperan aktif dalam proses penyusunan pedoman paseduluran desa.
4	Pembentukan <i>sister village</i>	Kepuh-wukir Glagah-sindu Hargo-pakem binanungun Purwo-donoharjo Girikerto-trimulyo & pendowoharjo. Diantara keduanya terjadi saling membantu, modal lintas sosial akan dibuat legalitasnya.	Belum	Keterlibatan aktif, konsep pertama di Indonesia dan akan dijadikan row model untuk sekolah-sekolah yang terancam bencana, kegiatan belajar mengajar tidak di tenda darurat, bencana terjadi pendidikan jalan terus.
5	Pembentukan <i>sister school</i>	Pemerintah melakukan pemetaan geografis mengenai lokasi sekolah-sekolah yang berdekatan	Belum	Masyarakat membantu untuk kemudahan hubungan.

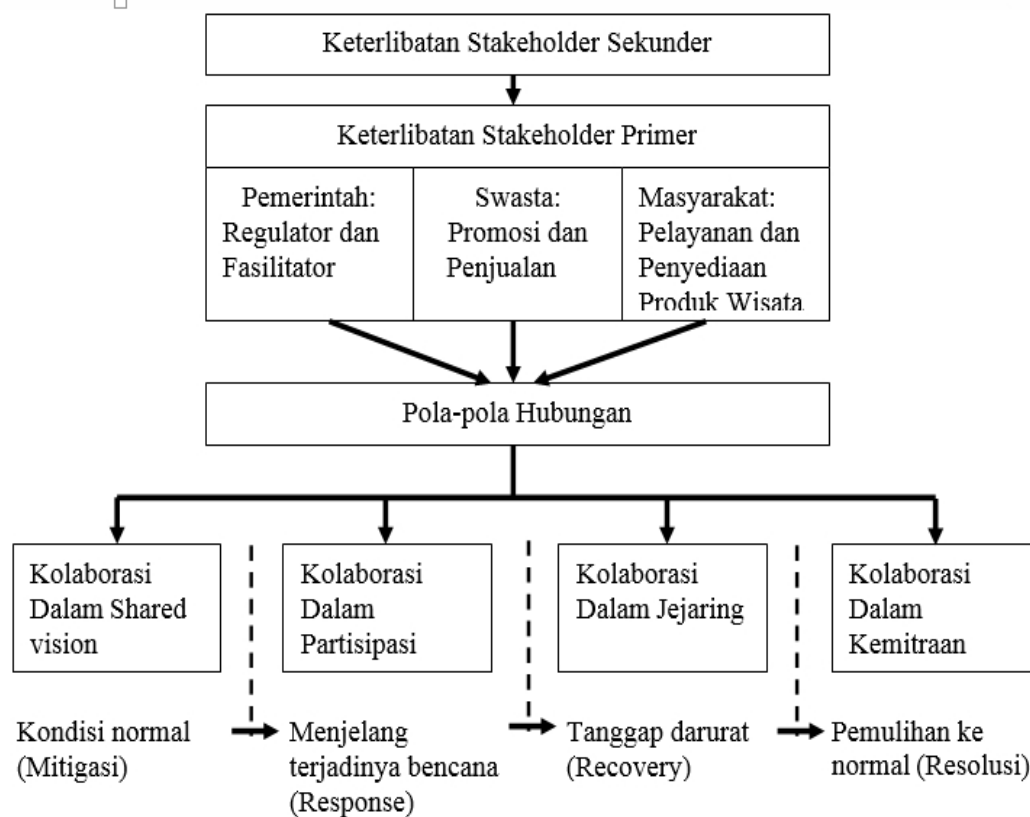
6	Penyiapan menjadi obyek wisata	Mempersiapkan dan memfasilitasi pembentukan beberapa ODTW di volcano tour Merapi.	Melakukan promosi dan membuat paket wisata lava tour.	Masyarakat terlibat dalam proses perencanaan dan menjaga keberadaan obyek wisata agar masih tetap asli, bunker dibuka lagi dan dipelihara oleh masyarakat.
---	--------------------------------	---	---	--

Dari identifikasi keterlibatan stakeholder tersebut dapat diperoleh temuan bahwa fenomena keterlibatan stakeholder pada tahap resolusi ini mempunyai peran yang seimbang, dimana pemerintah melakukan inisiasi dan masyarakat turut terlibat didalamnya. Upaya untuk membuat ODTW pasca erupsi Merapi tidak mungkin dilakukan sendiri oleh pemerintah. Upaya untuk menjalin kemitraan dengan masyarakat yang didukung oleh swasta menjadi ciri dominan dari fase ini.

Dari berbagai temuan tersebut yang melibatkan hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat maka dapat ditarik kesimpulan untuk menggambarkan kondisi kolaborasi pada tata kelola pariwisata-bencana *volcano tour* Merapi saat ini. Beberapa kesimpulan dari temuan tersebut antara lain:

1. Dari identifikasi stakeholder yang terlibat dalam tata kelola pariwisata-bencana ada yang bersifat primer dan sekunder. Stakeholder sekunder sedangkan stakeholder sekunder mempunyai peran langsung terhadap pengelolaan pariwisata-bencana.
2. Pengelolaan pariwisata-bencana memerlukan keterlibatan dari ketiga pilar governance karena masing-masing tidak bisa bekerja sendiri dan saling mempunyai keterbatasan dan mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Pemerintah berfungsi sebagai regulator dan fasilitator agar penyelenggaraan usaha pariwisata-bencana sesuai dengan ketentuan yang berlaku, swasta melakukan fungsi promosi dan menjual ODTW, dan masyarakat membantu dalam memberikan pelayanan dan penyediaan kebutuhan kepada wisatawan.
3. Terdapat perbedaan kebutuhan dalam melakukan kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Pemerintah dalam melakukan kolaborasi lebih cenderung untuk menghidupkan obyek/even wisata dan memperoleh pendapatan daerah. Sedangkan swasta melakukan promosi wisata yang lebih cenderung untuk dapat memperoleh keuntungan finansial dari kegiatan wisata tersebut. Bagi masyarakat kebutuhan kolaborasi adalah untuk pengembangan budaya dan memperoleh kesempatan kerja. Dari perbedaan kebutuhan tersebut ternyata secara umum bisa mengarah pada konvergensi kebutuhan ekonomi, yaitu terwujudnya kepentingan bersama berupa pendapatan baik bagi pemerintah, swasta dan masyarakat.
4. Pola-pola hubungan yang bersifat kolaboratif meliputi *shared vision*, partisipasi, jejaring dan kemitraan mempunyai fase yang sama dengan tahapan tata kelola bencana yang meliputi kondisi normal (mitigasi), menjelang terjadinya bencana (*response*), tanggap darurat (*recovery*) dan pemulihan menuju normal (*resolution*).

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka dapat digambarkan kondisi tata kelola pariwisata-bencana dalam perspektif *collaborative governance* sebagaimana nampak pada gambar dibawah ini:



Sumber: Hasil Temuan Di Lapangan

Gambar 7. Model Kolaborasi Pariwisata-Bencana Volcano Tour Merapi Saat Ini

I. Hasil Analisis Penelitian

1. Hasil Analisis Kebutuhan Kolaborasi

Dari berbagai temuan diatas dapat diketahui bahwa proses governance memberi peluang bagi keterlibatan aktor non pemerintah dalam urusan publik yang menurut Innes dan Booher (2004) dihadapkan pada suatu dilema. Dari temuan penelitian ini dapat diketahui bagaimana keterlibatan stakeholder non pemerintah dalam tata kelola pariwisata-bencana lebih dikarenakan adanya keterbatasan dari setiap stakeholder. Dilema yang dihadapi menurut Innes dan Booher (2004) adalah bahwa pemerintah masih mendominasi peran tersebut, tetapi dari temuan di lapangan dalam penelitian ini pemerintah justru memberi ruang yang cukup kepada swasta dan masyarakat untuk berperan serta.

Kebutuhan untuk melakukan kolaborasi diantara stakeholder tidak melulu atas inisiatif pemerintah, masyarakat sebagai korban bencana merasa harus berbuat dan bangkit untuk melakukan aktifitas agar tercukupi kebutuhan ekonomisnya. Dari hasil analisis kebutuhan untuk melakukan kolaborasi ternyata ketiga stakeholder tidak ada yang mempunyai posisi yang dominan. Pemerintah mempunyai keterbatasan karena area *volcano tour* Merapi termasuk kawasan rawan bencana, pihak swasta mempunyai hambatan untuk menjual karena terkesan menjual kesengsaraan masyarakat, dan

masyarakat sendiri kurang memahami tentang pariwisata-bencana karena sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani.

Dari hasil analisis kebutuhan kolaborasi yang dilakukan oleh ketiga pilar *governance* tersebut maka dapat dilakukan rekapitulasi sebagai berikut :

Tabel 13. Hasil Pengklasifikasian Kebutuhan Kolaborasi

Dimensi	Pemerintah-Swasta	Pemerintah-Masyarakat	Swasta-Masyarakat
Inisiatif	Disbudpar	Masyarakat atas arahan Disbudpar	Swasta ditindaklanjuti oleh masyarakat
Konten	Penyediaan informasi ODTW yang akurat untuk menunjang promosi wisata	Penguatan SDM yang bergerak pada penyediaan jasa wisata dan fasilitasi pengembangan	Eksplorasi potensi ODTW agar menjadi daya tarik wisata
Kontek	Kompleksitas urusan pemerintahan yang harus dikelola secara profesional (<i>market based governance</i>)	Kompleksitas urusan pemerintahan yang harus dikelola dengan melibatkan partisipasi masyarakat (<i>democratic governance</i>)	Kompleksitas urusan pemerintahan sehingga menggerakkan swasta dan masyarakat ikut serta membantu (<i>governance without government</i>)
Kebutuhan pemerintah	Memasarkan ODTW secara profesional	Pemerintah tidak mampu untuk melakukan delivery langsung kepada wisatawan	
Kebutuhan Swasta	Memperoleh informasi yang tepat tentang ODTW		Menyusun paket wisata yang original, alami dan khas
Kebutuhan Masyarakat		Masyarakat memerlukan fasilitasi dan pembinaan	Dapat dipasarkan potensi ODTW dan atraksi wisata khas lereng Merapi
Struktur Penggerak	Pasar	Partisipasi	Jaringan

Sumber: Diolah dari Data Primer dan Sekunder

Dari matrik tersebut dapat digambarkan adanya kebutuhan yang saling bersinergi untuk pengembangan pariwisata-bencana. Sesuai dengan pendapat Kooiman (1993) bahwa dalam keterlibatan stakeholder dalam pariwisata-bencana merupakan struktur yang muncul dalam sistem sosial-politik sebagai hasil dari tindak intervensi interaktif diantara

berbagai aktor yang terlibat, interaksi tersebut bersifat plural dan tidak dibatasi oleh salah satu unsur pelaku atau kelompok pelaku tertentu saja. Dari hasil rekapitulasi analisis tersebut maka dapat diketahui bahwa ketiga stakeholder tidak ada yang mempunyai peran dominan.

Sebagaimana yang dikhawatirkan oleh Innes dan Boohr (2004) yang menempatkan pemerintah sebagai aktor dominan ternyata tidak terbukti dalam penelitian ini. Demikian juga harapan yang disampaikan oleh Nisjar (1997) tentang perlunya kesetaraan diantara stakeholder dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan yang baik, ternyata juga tidak menjadi tuntutan dari pihak swasta maupun masyarakat. Dari temuan penelitian dan hasil analisis tersebut maka fenomena tersebut perlu dijelaskan dengan melalui pendekatan *collaborative governance* yang menempatkan secara proporsional para stakeholder sesuai dengan peran dan kebutuhannya.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan **proposisi minor pertama** dalam penelitian ini sebagai berikut:

Jika dalam pengelolaan pariwisata-bencana dilakukan secara kolaborasi yang melibatkan pemerintah, swasta dan masyarakat, maka dapat meningkatkan akselerasi dalam menghadapi bencana dan pasca bencana untuk menutupi keterbatasan dari masing-masing stakeholder.

2. Hasil Analisis Intensitas Hubungan Pemerintah, Swasta dan Masyarakat

Dengan mengacu pada konsep yang dikembangkan oleh Wanna (2008) maka dapat diidentifikasi hubungan yang terjadi diantara stakeholder terutama pada stakeholder primer. Hubungan tersebut menunjukkan adanya intensitas yang berbeda dengan berpedoman pada dimensi antara lain resiko manajerial, bentuk aktifitas, orientasi, dan keterlibatan stakeholder. Dari hasil analisis hubungan ketiga pilar governance dalam tata kelola pariwisata-bencana maka dapat disusun rekapitulasi analisis sebagai berikut:

Tabel 14. Deskripsi Intensitas Hubungan Antar Stakeholder

Dimensi	Pemerintah-Swasta	Pemerintah-Masyarakat	Swasta-Masyarakat
Resiko politik/manajerial	Mempunyai resiko manajerial yang masih rendah	Mempunyai resiko manajerial yang masih rendah	Mempunyai resiko manajerial yang sudah tinggi
Bentuk aktifitas	Melakukan koproduksi	Penambahan kemampuan teknis	Transaksional dan ekonomis
Orientasi	Praktis	Praktis	Normatif
Keterlibatan stakeholder	Pada implementasi	Pada implementasi	Proses dan implementasi
Kategori	Sedang	Sedang	Tinggi

Sumber: Diolah dari Data Primer dan Sekunder

Berdasarkan pada tabel tersebut maka dapat diketahui variasi hubungan dari ketiga stakeholder tersebut. Hubungan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat berkategori *sedang*, sedangkan hubungan antara swasta dengan masyarakat berkategori *tinggi*. Agar lebih mudah dalam memberikan gambaran tentang intensitas hubungan diantara ketiga stakeholder maka dapat dijelaskan melalui gambar yang menunjukkan ketiga pilar *governance* tersebut, yaitu:



Sumber: Hasil Analisis

Gambar 8. Intensitas Hubungan Stakeholder Primer

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan **proposisi minor kedua** dalam penelitian ini, yaitu:

Jika keterlibatan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dilakukan secara proporsional maka dapat menghasilkan hubungan yang intensitasnya bervariasi.

3. Hasil Analisis Transformasi Kolaborasi

Dari hasil analisis tersebut dapat diketahui bahwa hubungan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata-bencana dapat berproses melalui transformasi dalam perspektif *collaborative governance*. Sesuai dengan konsep dalam penelitian ini maka perspektif *collaborative governance* meliputi *shared vision*, partisipasi, jejaring dan kemitraan bisa bertransformasi melalui komando, koordinasi, kooperasi dan kolaborasi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Shergold (2008) bahwa transformasi dalam kolaborasi berproses mulai dari yang paling sederhana hingga sampai suatu keadaan yang lebih kompleks. Keempat tipe transformasi tersebut menggerakkan dan mengarahkan dinamika hubungan diantara stakeholder dalam membentuk hubungan kolaboratif. Transformasi hubungan yang bersifat komando lebih banyak dilakukan pada *shared vision* karena yang menjadi penggerak utama adalah pemerintah. Pada tahap partisipasi semua stakeholder sudah dapat menjalin hubungan dan berproses dengan menggunakan transformasi yang bersifat koordinasi, sedangkan pada jejaring lebih banyak

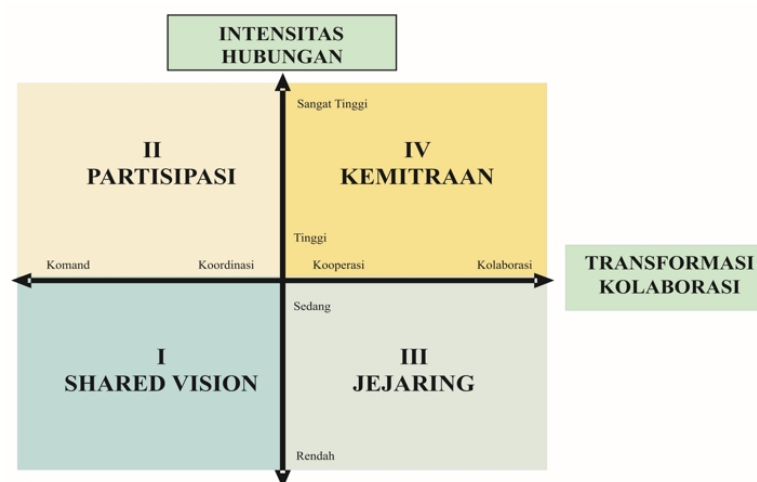
menggunakan proses kooperasi. Dan yang terakhir untuk kemitraan sudah bertransformasi dengan menggunakan kolaborasi sebagai basis hubungannya. Selengkapnya dapat dibuat rekapitulasi sebagai berikut:

Tabel 15. Transformasi Kolaborasi

Perspektif Kolaborasi	Hubungan Antar Stakeholder	Proses Transformasi
Shared vision	Pemerintah-Swasta	Komando
	Pemerintah-Masyarakat	Komando
	Swasta-Masyarakat	Koordinasi
Partisipasi	Pemerintah-Swasta	Koordinasi
	Pemerintah-Masyarakat	Koordinasi
	Swasta-Masyarakat	Koordinasi
Jejaring	Pemerintah-Swasta	Kooperasi
	Pemerintah-Masyarakat	Kooperasi
	Swasta-Masyarakat	Kooperasi
Kemitraan	Pemerintah-Swasta	Kolaborasi
	Pemerintah-Masyarakat	Kooperasi
	Swasta-Masyarakat	Kolaborasi

Sumber: Diolah dari Data Primer dan Sekunder

Dari hasil rekapitulasi tersebut dapat diketahui bahwa pengelompokan ketiga pilar *governance* dalam melakukan transformasi dimulai dari yang paling sederhana hingga sampai pada yang lebih kompleks. Hal ini apabila dikonsultasikan dengan keeratan hubungan sebagaimana yang telah dikonsepsikan oleh Wanna (2008) dan dari hasil analisis diatas maka dapat jelaskan dengan gambar sebagai berikut:



Sumber: Hasil Analisis
Gambar 9. Perspektif Collaborative Governance

Gambar tersebut terdiri dari 4 (empat) kwadran yang merupakan perspektif dari collaborative governance, dengan mengacu pada konsep Duit dan Galaz (2008) tentang kompleksitas governance maka keempat perspektif tersebut dapat dipakai untuk menjelaskan proses transformasi dalam governance. Kedua pakar tersebut menulis artikel yang berasal dari penelitiannya dengan judul “Governance and Complexity-Emerging Issues for Governance Theory”, tulisan tersebut memberi inspirasi untuk membuat tipologi governance dengan melalui penggambaran 4 (empat) kwadran yang oleh pakar tersebut disebut dengan istilah *Multilevel Governance System*.

Keseimbangan antara intensitas hubungan yang tinggi dan transformasi kolaborasi menentukan kapasitas kolaborasi dari tata kelola pariwisata-bencana. Interaksi antara intensitas hubungan dan transformasi dapat diteliti lebih lanjut dengan menempatkan stakeholder sebagai dimensi ortogonal yang terdiri dari 4 (empat) kwadran dalam ruang konseptual perspektif collaborative governance.

Pada kwadran I (satu) menjelaskan tentang perspektif collaborative governance yang paling sederhana yaitu *shared vision*. Proses awal collaborative governance dimulai dengan adanya visi bersama yang sudah disetujui dan memperoleh konsensus dari semua stakeholder untuk dijadikan pedoman dalam melakukan segala program dan aktifitasnya. Tipe ini mengkombinasikan hubungan yang mempunyai tingkat intensitas rendah hingga sedang dan lebih banyak diwarnai oleh transformasi yang bersifat komando. Tata kelola pariwisata-bencana yang bersifat kolaboratif dimulai dari kesamaan visi dan adanya komitmen bersama mengenai masa depan yang ingin dicapai bersama.

Sedangkan kwadran II (dua) sebagai tahapan berikutnya yaitu partisipasi, tipe governance ini melakukan kombinasi antara hubungan yang mempunyai intensitas sangat tinggi dengan transformasi yang bersifat koordinasi. Setelah terjadi *shared vision* maka perlu adanya koordinasi diantara stakeholder agar dapat melakukan tindakan (*action*) yang nyata diperlukan intensitas yang tinggi dengan pengambilan keputusan yang bersifat kolektif.

Kwadran III (tiga) berupa jejaring, tipe governance ini melakukan kombinasi hubungan yang mempunyai intensitas rendah dengan transformasi kooperasi. Jejaring merupakan kelanjutan dari partisipasi yang memerlukan adanya kerjasama berbagi ide dan sumberdaya diantara stakeholder.

Akhirnya kwadran IV (empat) merupakan tahapan terakhir yaitu kemitraan, tipe governance ini memberikan kombinasi hubungan yang mempunyai intensitas sangat tinggi dengan mengandalkan transformasi yang bersifat kolaboratif. Tipe ini merupakan fase akhir kolaborasi yang berjangka waktu panjang dan sudah terjadi adanya berbagi kreasi dan inovasi kelembagaan.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan **proposisi minor ketiga** dalam penelitian ini, yaitu:

Jika proses transformasi kolaborasi dapat dilakukan secara runtut, maka dapat menggerakkan keterlibatan stakeholder mulai dari shared vision, partisipasi, jejaring, hingga sampai pada kemitraan.

4. Hasil Analisis Tahapan Dan Model Transformasi Menuju Normal

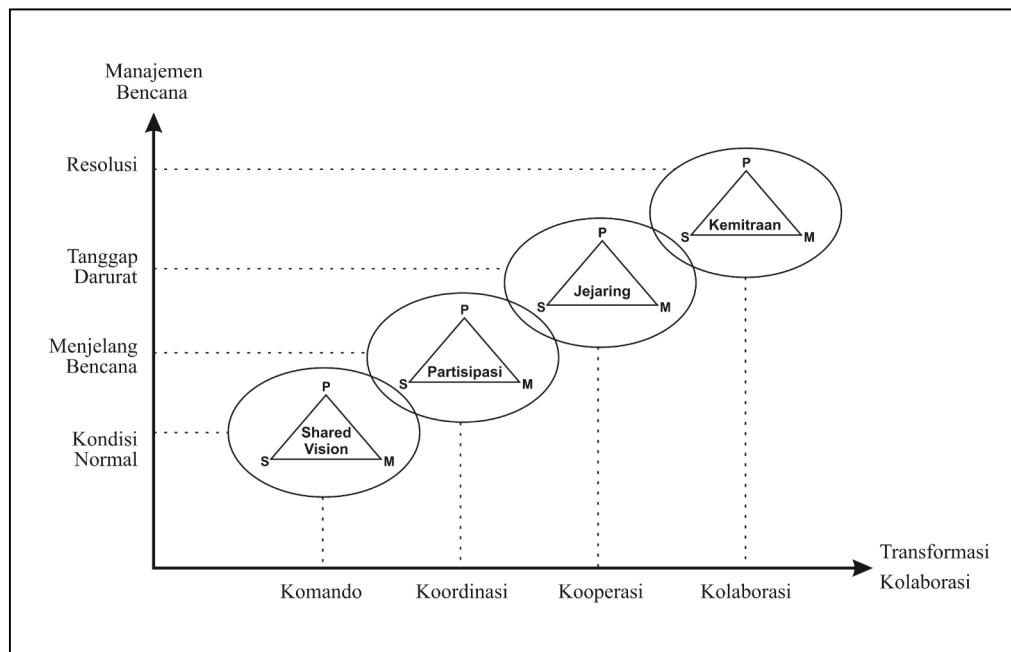
Dari analisis yang telah dilakukan melalui 4 (empat) tahapan untuk menuju kolaborasi maka dapat dilakukan rekapitulasi analisis fenomena kolaborasi sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 16. Tata Kelola Pariwisata-Bencana Berbasis Collaborative Governance

Tahapan Pengelolaan Pariwisata-Bencana	Perspektif Collaborative Governance	Intensitas Hubungan	Proses Transformasi
Kondisi Normal	Shared Vision	Rendah	Komando
Menjelang Bencana	Partisipasi	Tinggi	Koordinasi
Tanggap Darurat (<i>Recovery</i>)	Jejaring	Sedang	Kooperasi
Pemulihan Menuju Normal (<i>Resolution</i>)	Kemitraan	Sangat Tinggi	Kolaborasi

Sumber: Diolah dari Data Primer dan Sekunder

Dengan melihat dari tahapan manajemen bencana di satu sisi dan di sisi yang lain dilihat variasi dari proses transformasi, maka pengelolaan pariwisata-bencana dalam perspektif *collaborative governance* dapat diilustrasikan sebagaimana gambar berikut:



Sumber : Hasil Analisis

Gambar 10. Pariwisata-Bencana Dalam Perspektif *Collaborative Governance*

Dari gambar tersebut dapat diketahui bahwa tata kelola pariwisata bencana dalam perspektif *collaborative governance* mempunyai tahapan yang teratur dan sesuai dengan proses transformasi yang dilakukan. Pada kondisi normal pemerintah bisa melakukan *shared vision* dengan melalui proses komando untuk dipahami bagi seluruh stakeholder, pemerintah menjadi peran utama untuk memberikan pemahaman visi yang sudah disepakati bersama. Dengan proses yang bersifat *top down* maka dapat merata dipahami oleh seluruh stakeholder. Transformasi yang bersifat komando ini menjadikan swasta dan

masyarakat mempunyai arahan yang otoritatif untuk melakukan tugasnya membantu memberi pelayanan pada pariwisata-bencana.

Pada saat menjelang dan terjadinya bencana, partisipasi dari semua pihak sangat dibutuhkan karena jelas pemerintah tidak mampu untuk menanganinya secara mandiri. Pada fase ini diperlukan transformasi yang bersifat koordinasi agar semua stakeholder dapat melakukan tugasnya untuk mengarah pada visi bersama yang telah ditetapkan.

Pada fase tanggap darurat (*recovery*) lebih menekankan pada hubungan yang bersifat jejaring, dalam jejaring ini lebih banyak dilakukan pada saat pasca bencana. Dimana pada fase ini perlu adanya *recovery image* pariwisata yang aman dan nyaman. Transformasi yang dipakai pada jejaring lebih mengarah pada kooperasi karena sudah terjadi adanya berbagi ide dan sumberdaya.

Dan pada akhir dari tahapan pengelolaan pariwisata-bencana diperlukan adanya hubungan kemitraan yang permanen dan melembaga. Dimana pada hubungan yang bersifat kemitraan ini lebih cocok diaplikasikan pada tahap menuju normal. Tahap menuju normal yang mempunyai jangka waktu panjang akan efektif apabila dilakukan kemitraan dengan transformasi yang bersifat kolaboratif. Hal ini dikarenakan pada transformasi kolaboratif sudah terjadi berbagi kreasi dan berbagi inovasi untuk menghadapi bencana yang selalu datang terus menerus.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan **proposisi minor keempat** dalam penelitian ini, yaitu :

Jika tahapan pengelolaan pariwisata-bencana mulai dari kondisi normal, menjelang terjadinya bencana, tanggap darurat dan pemulihan menuju kondisi normal; dilakukan melalui transformasi yang runtut dari shared vision, partisipasi jejaring hingga sampai kemitraan; maka akan tercipta tatakelola pariwisata-bencana yang berkelanjutan.

J. Rekonstruksi Teori

Berdasarkan pada hasil pembahasan terhadap berbagai model kolaborasi yang ada pada saat ini dan juga hasil dari 4 (empat) proposisi minor sebagaimana dijelaskan diatas, dan juga dengan membandingkan temuan tersebut dengan teori *governance* (Bevir, 2011, Osborne, 2010) yang memberi justifikasi perlunya keterlibaran swasta dan masyarakat dalam urusan pemerintahan, *collaborative governance* beserta intensitas hubungan diantara *stakeholder* yang mendukung *governance* (Anshel & Gash, 2007, Innes & Booher, 2004, John Wanna, 2008), transformasi kolaborasi (Peter Shergold, 2008), konsep manajemen bencana yang berbentuk tahapan atau siklikal dari Charter (1994), tahapan pengelolaan pariwisata-bencana (Foulkner, 2007, Miller, 2005) yang memperhitungkan resiko dan gaya pemerintah dalam mengelola pariwisata-bencana; maka dapat dirumuskan **proposisi mayor** hasil penelitian sebagai berikut:

Jika pengelolaan pariwisata-bencana dilakukan berdasarkan perspektif collaborative governance maka memberikan arahan yang jelas bagi stakeholder untuk berkolaborasi mulai dari kondisi normal, menjelang terjadinya bencana, tanggap darurat dan pemulihan menuju normal; sedangkan untuk menggerakkan proses kolaboratif tersebut diperlukan adanya lembaga yang mampu melakukan transformasi dan berinteraksi secara sinergis dengan berbagai stakeholder.

Proposisi mayor tersebut mengandung 2 (dua) konsekuensi yaitu penajaman dan peninjauan kembali beberapa konsep yang telah digunakan dalam penelitian ini dan juga berbagai model kolaborasi pada saat ini (*existing model*) yang telah dikemukakan diatas.

Secara teoritik proposisi mayor tersebut memberikan implikasi yang penting pada teori *collaborative governance*, antara lain: *pertama*, Pada konsep yang dikemukakan oleh Anshel dan Gash (2007). Dalam konstruksi teori Anshel & Gash tersebut konsep *collaborative governance* dipahami sebagai tata kelola yang mengatur keterlibatan aktor non negara yang berorientasi pada konsensus dan musyawarah. Demikian juga konstruksi teori dari Lasker (2001) bahwa *collaborative governance* perlu adanya penggabungan sumberdaya manusia dan material, serta terjadi hubungan setara diantara stakeholder yang mempunyai kepentingan sama (Dwiyanto, 2012). Pada penelitian ini menunjukkan bahwa *collaborative governance* tidak terjadi begitu saja dengan memunculkan karakteristik sebagaimana yang dikemukakan oleh para pakar tersebut. Konsensus dan musyawarah terjadi begitu saja tanpa adanya persiapan karena diikat oleh kepentingan yang sama, demikian juga penggabungan sumberdaya dan material tidak harus diperlukan karena aktivitas yang dilakukan masih bersifat sederhana. Dan kemudian untuk hubungan yang setara juga tidak harus terjadi, karena diantara stakeholder tidak mempunyai kemampuan yang sama dalam melakukan kolaborasi.

Kedua, Tingkat kolaborasi yang dikemukakan oleh John Wanna (2008) menunjukkan bahwa kolaborasi dimulai dari hal yang bersifat inkremental menuju interaksi yang bersifat transformatif. Konsep John Wanna ini menunjukkan bahwa perkembangan kolaborasi itu bersifat linier dan deterministik, organisasi apapun dalam melakukan kolaborasi akan selalu mengalami perkembangan yang menunjukkan adanya tingkat kolaborasi yang semakin meningkat. Pada penelitian ini menunjukkan bahwa tingkat kolaborasi dari ketiga pilar *governance* ini mengalami variasi yang tidak bersifat deterministik, kolaborasi yang terjadi tidak mesti dimulai dari tingkatan yang paling rendah menuju yang paling tinggi. Didalam penelitian ini juga ditemukan bahwa terdapat hubungan antara swasta dan masyarakat yang langsung menduduki posisi pada level medium.

Ketiga, Melanjutkan dari konsep yang dikemukakan oleh Wanna, Peter Shergold (2008) mengemukakan konsepnya bahwa kolaborasi bisa dilakukan dengan melalui proses transformasi dari komando, koordinasi, kooperasi hingga sampai kolaborasi. Proses ini dimulai dari kerjasama yang masih adanya kontrol yang kuat hingga sampai pada otonomi yang luas untuk melakukan kreasi dan inovasi. Pada penelitian ini menunjukkan bahwa proses kreasi itu berlangsung alamiah dan berjalan cukup lambat, tidak mungkin terjadi proses transformasi yang akseleratif kalau tidak didukung oleh adanya lembaga yang bisa melakukan transformasi.

Keempat, Konsep atau model dari Eppel (2013) cukup komprehensif untuk menjelaskan fenomena *collaborative governance*. Konsep ini memberi penekanan pada hubungan diantara stakeholder dalam melakukan kolaborasi. Tahapan kolaborasi digambarkan menjadi 5 (lima) jenis yaitu koeksisten, komunikasi, kooperasi, koordinasi dan kolaborasi itu sendiri; dari 5 jenis hubungan tersebut mempunyai karakteristik hubungan yang berbeda-beda dengan membentuk hubungan yang semakin erat. Satu hal yang penting dari konsep ini adalah bahwa hubungan yang bersifat kolaboratif harus didukung oleh sekretariat yang bersifat formal. Konsep ini sangat membantu untuk keperluan analisis dan memberi inspirasi untuk membentuk tim pengelola yang formal dan permanen untuk menggerakkan transformasi *collaborative governance*.

Kelima, Konsep dari Miller (2005) yang memasukkan faktor manajemen resiko dalam pengelolaan pariwisata menjadi dasar untuk memberi penguatan pada pengelola pariwisata-bencana. Dengan melalui asesmen resiko dapat diprediksi situasi krisis yang kemungkinan akan terjadi. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa bencana erupsi bisa direspon secara berkelanjutan melalui dukungan dari pemerintah, swasta dan masyarakat. Konsep ini perlu dilakukan rekonstruksi pada penelitian ini karena ketiga pilar

governance tidak mungkin bisa melakukan asesmen krisis secara bersama-sama, hal ini bisa dilakukan apabila ada lembaga yang bisa mewakili dari ketiga pilar governance tersebut,

Keenam, Demikian juga konsep dari Bill Foulkner (2007) yang membahas tentang perlunya gaya kepemimpinan yang berbeda antara mengelola pariwisata dengan pariwisata-bencana. Pariwisata cukup dikelola dengan menggunakan gaya regulator sedangkan untuk mengelola pariwisata-bencana harus menggunakan gaya *chaos maker* atau *entrepreneur*. Keterbatasan dari konsep ini tidak bisa dipakai untuk organisasi yang bersifat hybrid dengan melibatkan berbagai stakeholder. Untuk itu diperlukan suatu organisasi yang dibentuk dari ketiga pilar governance yang bisa menerapkan gaya kepemimpinan *entrepreneur*.

Ketujuh, Konsep dari Nick Carter (1994) yang menganggap bahwa manajemen bencana merupakan proses yang bersifat siklikal sangat cocok untuk menjadi latar dari pariwisata-bencana yang berkelanjutan. Dalam konteks manajemen bencana yang berupa siklus ini proses transformasi *collaborative governance* menemukan kerangkanya. Penajaman yang perlu dilakukan adalah dengan mengidentifikasi tahapan secara jelas agar sesuai dengan transformasi kolaborasi. Pentahapan yang sesuai untuk memberi kerangka proses transformasi meliputi kondisi normal atau pra bencana, menjelang bencana, tanggap darurat dan pemulihan menuju normal.

K. Rekonstruksi Model Kolaborasi

Dari hasil penelitian dan juga dari ringkasan sebagaimana disebutkan diatas, menjadi dasar dari penelitian ini untuk melakukan konstruksi terhadap model kolaborasi pengelolaan pariwisata-bencana dari perspektif *collaborative governance*. Hasil konstruksi tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, Dengan adanya keterbatasan dari masing-masing stakeholder maka dimungkinkan adanya keterlibatan untuk menutupi kekurangan tersebut, keterlibatan masing-masing stakeholder tidak merata dan bersifat proporsional sesuai dengan kemampuan dan bidang masing-masing.

Kedua, Hubungan diantara stakeholder menunjukkan pola-pola hubungan yang tidak mesti bersifat sinergis. Dominasi dari pihak pemerintah masih terasa pada pengelolaan pariwisata-bencana.

Ketiga, Perspektif *collaborative governance* yang dipakai untuk melihat pengelolaan pariwisata-bencana masih diperlukan adanya proses transformasi, karena tidak semua hubungan sampai pada proses yang bersifat kolaboratif.

Keempat, Tahapan pengelolaan bencana menjadi latar untuk menjelaskan proses transformasi kolaboratif tersebut, karena tahapan pengelolaan bencana sejajar dengan transformasi kolaboratif yang meliputi *shared vision*, partisipasi, jejaring dan kemitraan.

Kelima, Untuk mempercepat transformasi kolaboratif tidak bisa berjalan secara alamiah, diperlukan adanya lembaga yang berfungsi sebagai katalisator untuk mempercepat transformasi tersebut dan mempunyai tugas menjalin kemitraan diantara stakeholder yang terlibat dalam pariwisata-bencana.

Dari paparan tersebut dapat diketahui bahwa teori dan model yang telah ada mengalami keterbatasan untuk menjelaskan, oleh karena itu diperlukan rekonstruksi model yang mengacu pada *existing model* yang telah dirumuskan pada temuan penelitian. Rekonstruksi model tentu saja mengarah pada peran dari lembaga yang dibentuk untuk melakukan transformasi kolaborasi hingga sampai pada kemitraan.

L. Pengembangan Model : Rasionalisasi dan Asumsi Dasar

Dari hasil temuan dan analisis data lapangan, diketahui bahwa tata kelola pariwisata-bencana dari perspektif *collaborative governance* masih belum menghasilkan hubungan yang sejajar dan tidak ada lembaga khusus yang menangani pariwisata-bencana ini dengan melalui penyeimbangan keterlibatan dari stakeholder. Kondisi ini terjadi karena proses yang berlangsung secara adaptif, semua stakeholder saling menunggu dan menyesuaikan dengan perkembangan lingkungan yang terjadi.

Berdasarkan temuan tersebut maka dalam rangka untuk mengembangkan pariwisata-bencana secara berkelanjutan dan juga dalam rangka menghasilkan suatu model pengelolaan pariwisata bencana berbasis *collaborative governance*, maka pada bagian ini dirumuskan suatu rekomendasi perubahan pengelolaan saat ini sehingga berbagai persoalan yang ada dapat diselesaikan.

Pengembangan model yang akan dibuat pada bab ini lebih cenderung mengacu pada pengertian model yang dikemukakan oleh Rukmana (2006:16), dimana pada pengertian tersebut dijelaskan bahwa model merupakan alat bantu atau media untuk menyederhanakan suatu realitas (fenomena nyata) secara terukur. Pada pengertian tersebut, mengandung maksud bahwa model dapat berwujud model empirik (*empirical model*) yang semata-mata didasarkan pada percobaan dan pengamatan tetapi juga dalam wujud model konseptual (*conceptual model*), yaitu model yang disajikan dalam bentuk proses-proses suatu kegiatan tertentu dalam suatu sistem yang baik.

Sesuai dengan batasan model tersebut, maka model pengelolaan pariwisata-bencana dengan pendekatan *collaborative governance* dalam rekomendasi penelitian ini adalah model empiris yang dalam aplikasinya perlu untuk ditindaklanjuti dengan formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan pada tataran praktis. Model ini dihasilkan dari kajian dan analisis yang mendalam serta terinspirasi dari model *governance* secara umum dan *governance*-pariwisata pada khususnya yang telah dikembangkan oleh para pakar terdahulu, oleh karena itu model ini merupakan perbaikan dan penyempurnaan dari rekonstruksi pola-pola *governance* yang telah ada.

Disamping itu gambaran model yang sekarang terjadi di lapangan menunjukkan beberapa kelemahan, antara lain: 1) perlunya transformasi untuk menuju model *collaborative governance* yang sempurna, 2) tidak ada lembaga khusus yang menjadi stakeholder utama untuk mengelola transformasi pada *volcano tour* Merapi ini secara menyeluruh, 3) intensitas hubungan yang terjadi diantara stakeholder masih rendah atau dalam kategori *medium low-level*, 4) transformasi kolaborasi sebagian besar masih bersifat kooperasi, dan 5) hubungan stakeholder yang bersifat *high level* dan transformasinya bersifat kolaboratif masih terbatas pada swasta dan masyarakat saja.

M. Pengembangan Model Tata Kelola Pariwisata-Bencana Dalam Perspektif Collaborative Governance

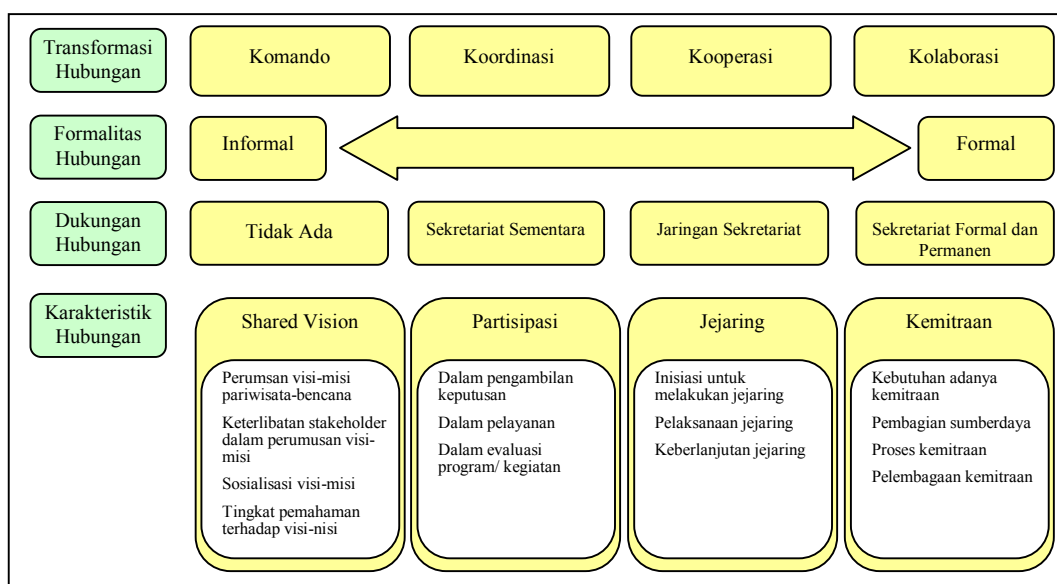
Sebagaimana telah dijelaskan pada hasil analisis, bahwa penelitian ini merumuskan proposisi mayor sebagai berikut :

Pengelolaan pariwisata-bencana yang didasarkan pada perspektif collaborative governance memberikan arahan yang jelas bagi stakeholder untuk berkolaborasi mulai dari kondisi normal, menjelang terjadinya bencana, tanggap darurat dan kondisi menuju normal; sedangkan untuk dapat menggerakkan proses kolaboratif tersebut diperlukan adanya lembaga yang mampu melakukan berbagi

transformasi serta berinteraksi secara sinergis dengan berbagai stakeholder.

Sehubungan dengan hal tersebut maka model pengelolaan pariwisata-bencana disusun sedemikian rupa sehingga menyangkut beberapa perubahan dalam hal : 1) mengembangkan pengelolaan pariwisata-bencana yang tidak sekedar menyesuaikan dengan perubahan lingkungan (adaptif) tetapi lebih bersifat akseleratif, 2) perumusan kebutuhan bersama yang saling menguntungkan diantara stakeholder, 3) diperlukannya lembaga yang dapat menggerakkan dan menyelaraskan dari seluruh kepentingan stakeholder, 4) mengarahkan segala bentuk kolaborasi menuju kepada kemitraan (*partnership*) untuk jangka waktu yang panjang.

Berdasarkan analisis pada proses transformasi *collaborative governance* yang dan juga dalam rangka untuk memberikan wadah bagi proses transformasi tersebut maka dengan mengacu pada model Eppel (2013) dirumuskan model rekomendasi yang diajukan berikut ini:

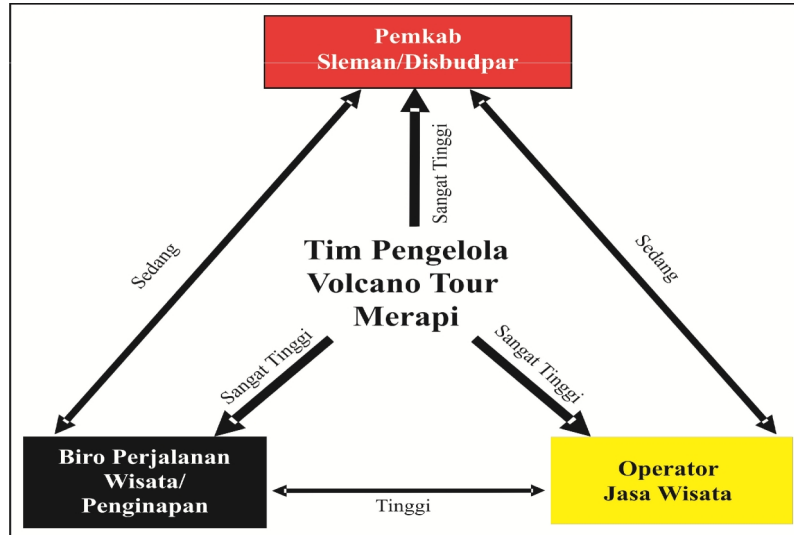


Gambar 11. Rekomendasi Model Kontinum *Collaborative Governance*

Dari model tersebut dapat dijelaskan bahwa kolaborasi sebagai bentuk transformasi yang paling akhir harus diwujudkan dalam bentuk lembaga formal yang mempunyai sekretariat tetap dan menjalankan fungsi kemitraan. Lembaga formal yang sudah ada adalah Tim Pengelola volcano tour Merapi yang selama ini hanya mempunyai peran yang terbatas. Tim Pengelola yang diidentifikasi merupakan stakeholder sekunder dapat ditingkatkan perannya menjadi stakeholder primer. Tim Pengelola diharapkan dapat memberikan pelayanan jasa wisata secara langsung dan dapat melakukan transformasi kolaborasi dengan semua *stakeholder* pariwisata-bencana.

Untuk dapat menjadi agen transformasi kolaborasi, Tim Pengelola harus mempunyai hubungan yang sangat tinggi dengan semua *stakeholder*, baik itu kepada pemerintah, swasta maupun masyarakat. Tim Pengelola mempunyai kedudukan yang menghubungkan diantara stakeholder pariwisata-bencana. Tim Pengelola akan melakukan dinamisasi dan menjalin hubungan yang sinergis diantara ketiga pilar *governance*.

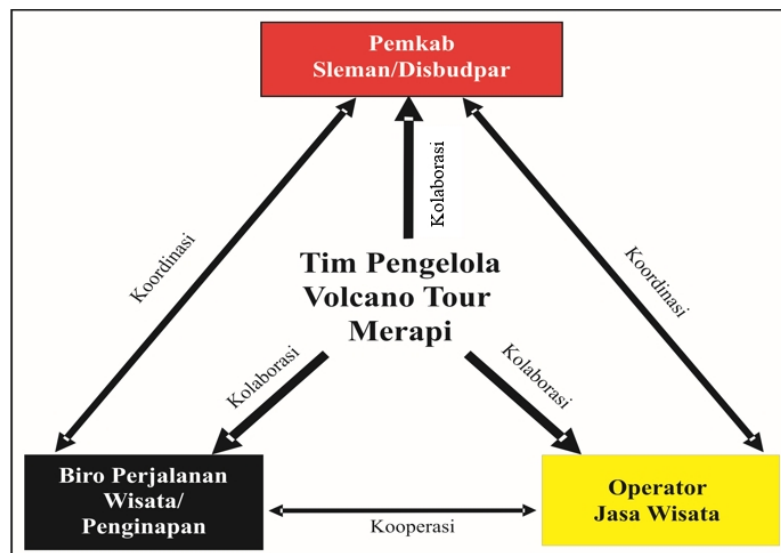
Berdasarkan pada analisis terhadap berbagai pola hubungan yang ada (*existing model*), maka model rekomendasi yang diajukan adalah sebagai berikut :



Gambar 12. Rekomendasi Model Hubungan Kolaborasi

Dari intensitas hubungan yang terjalin diantara stakeholder, Tim Pengelola merupakan agen yang bisa menggerakkan sumberdaya yang ada di semua stakeholder. Dengan mempunyai hubungan yang sangat tinggi dan diberi legalitas untuk melaksanakan aktivitas utama di *volcano tour* Merapi, Tim Pengelola mampu untuk melakukan transformasi yang bersifat kolaboratif.

Sedangkan proses transformasi yang perlu dilakukan oleh Tim Pengelola adalah sesuai dengan gambar berikut ini :



Gambar 13. Rekomendasi Model Transformasi Kolaborasi

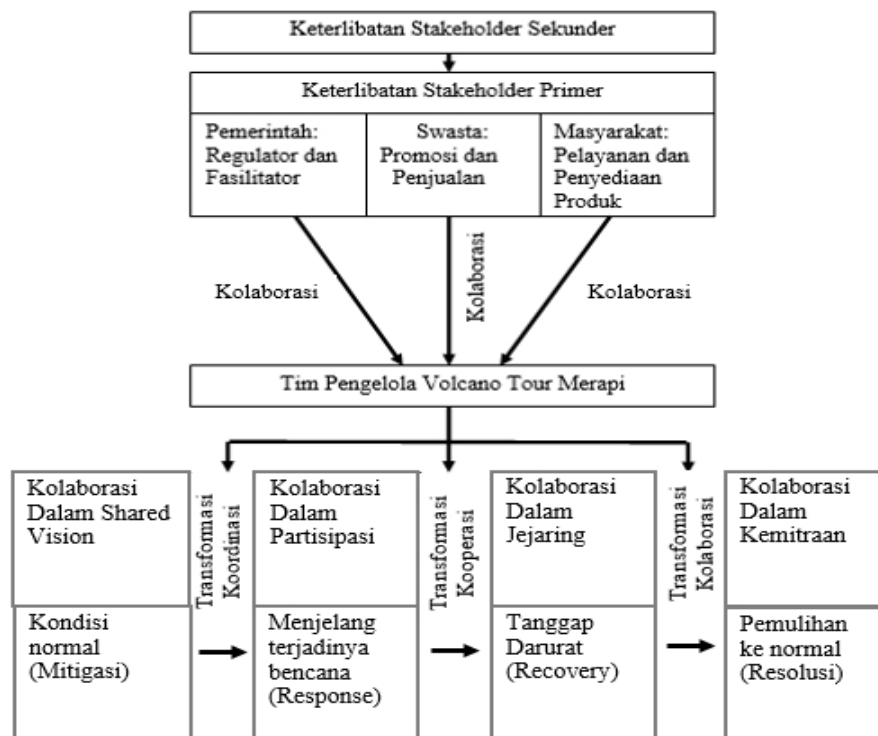
Berdasarkan model rekomendasi ini dapat dijelaskan bahwa Tim Pengelola diberi kewenangan penuh untuk mengelola *volcano tour* Merapi dengan menempatkan posisi sebagai *stakeholder* primer. Dengan kedudukan sebagai stakeholder primer dan menjadi pusat kegiatan maka dapat melakukan fungsinya secara maksimal. Dengan melalui transformasi kolaboratif dengan industri pariwisata dan masyarakat maka dapat merencanakan dengan secara detail dan dapat melayani secara maksimal.

Tim pengelola dapat berkolaborasi dengan pihak biro perjalanan dan penginapan untuk membuat paket perjalanan wisata yang terintegrasi, demikian juga dengan melakukan kolaborasi dengan jasa wisata akan semakin memberi pelayanan sesuai dengan kebutuhan wisatawan. Disamping itu tim pengelola juga dapat berinteraksi dengan baik kepada masyarakat karena memang berasal dari unsur-unsur masyarakat. Dengan adanya interaksi yang lebih intensif maka tim pengelola mampu untuk membantu kelompok masyarakat dalam memberikan jasa pelayanan wisata.

N. Rekomendasi Model Tata Kelola Pariwisata-Bencana Dalam Perspektif Collaborative Governance

Dari kedua gambar tersebut diketahui belum memasukkan tahapan pengelolaan bencana, dimana pengelolaan bencana ini merupakan latar yang harus dipadukan dengan transformasi kolaboratif. Berdasarkan gambar 11, 12 dan 13 maka dapat dibuat model secara umum dari tata kelola pariwisata-bencana dengan perspektif *collaborative governance*.

Rekomendasi model ini didasarkan pada model kondisi saat ini yang sudah disampaikan pada gambar 7 yang kemudian dimodifikasi dengan mengacu pada perlunya rekonstruksi model sebagaimana dikemukakan pada poin diatas, maka rekomendasi model umum yang diajukan adalah sebagai berikut:



Gambar 14. Rekomendasi Model Tata Kelola Pariwisata-Bencana

Pada gambar tersebut menunjukkan rekomendasi model pengelolaan pariwisata-bencana dalam perspektif *collaborative governance* di *volcano tour* Merapi Kabupaten Sleman. Berdasarkan model rekomendasi ini, maka perlu dilakukan beberapa penyesuaian sebagai berikut:

1. Perlu perubahan yang mendasar dalam pengembangan pariwisata-bencana secara berkelanjutan di *volcano tour* Merapi Kabupaten Sleman, perubahan menyangkut dari pengelolaan yang bersifat adaptif *governance* menjadi *collaborative governance*. Pergeseran ini akan mengarahkan pada akselerasi dalam mengelola perubahan pengelolaan pariwisata pada kondisi datangnya bencana.
2. Berdasarkan pada pandangan yang berpusat pada pemerintah, maka perlu dikembangkan pengelolaan yang melibatkan aktor non pemerintah untuk bersama mengembangkan ODTW yang potensial pasca bencana.
3. Memberi peran pada *stakeholder* primer untuk melakukan kolaborasi dengan berbagai *stakeholder* agar tercipta sinergisitas dalam tata kelola pariwisata-bencana.
4. Memberikan mandat kepada Tim Pengelola untuk melakukan transformasi kolaborasi agar tercipta tata kelola pariwisata-bencana yang akseleratif dan berkelanjutan.

O. Kesimpulan

Sebagaimana telah diuraikan pada latar belakang, penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan jawaban terhadap 4 (empat) rumusan masalah yang terkait dengan pengelolaan pariwisata-bencana dalam perspektif *collaborative governance*. Keempat rumusan masalah tersebut menyangkut tentang : a) alasan dibutuhkannya kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata-bencana, dimana pada tujuan ini dirancang untuk mengetahui kebutuhan dari masing-masing pilar *governance* dalam mengadakan kolaborasi sehubungan dengan keterbatasan pemerintah selama ini, b) gambaran tentang intensitas hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat, c) proses transformasi pengelolaan pariwisata-bencana saat ini dari perspektif *collaborative governance*, tujuan ini untuk memperoleh gambaran secara komprehensif tentang proses transformasi dari ketiga pilar *governance* dalam mengelola pariwisata-bencana mulai dari *shared vision*, partisipasi, jejaring dan kemitraan, d) model transformasi kolaborasi untuk menjelaskan tahapan yang perlu ditempuh untuk mewujudkan tata kelola pariwisata-bencana yang baik dari perspektif *collaborative governance*, tahapan yang diperlukan adalah bagaimana proses transformasi dari kondisi normal, menjelang terjadinya bencana, *recovery* dan resolusi menuju normal.

Setelah melalui penelitian yang mendalam untuk mengungkap permasalahan dan agar bisa mencapai tujuan yang dicapai, maka penelitian ini menghasilkan temuan antara lain :

1. Kebutuhan untuk melakukan kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat pada masa sekarang masih cenderung pada hubungan yang bersifat adaptif untuk memenuhi kebutuhan sesaat. Meskipun diantara ketiganya terdapat kesamaan kebutuhan untuk eksistensi lembaganya, namun kerjasama yang terbangun belum menunjukkan adanya kesetaraan diantara *stakeholder*, dominasi pemerintah masih terlihat dan diperlukan adanya kerjasama yang proporsional.
2. Intensitas hubungan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat masih menunjukkan kategori sedang, sedangkan hubungan antara swasta dengan masyarakat berkategori tinggi. Secara umum masyarakat masih mendominasi

dalam penyediaan layanan pariwisata, pemerintah sekedar memberi pengawasan dan swasta membuat paket perjalanan wisata.

3. Transformasi kolaborasi dalam pengelolaan pariwisata-bencana pada *shared vision* masih bersifat komando, pada partisipasi sudah bersifat koordinasi, pada jejaring sudah meningkat menjadi bersifat kooperasi dan pada kemitraan sudah terjadi kolaborasi tetapi hanya pada swasta dengan masyarakat, sedangkan hubungan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat masih bersifat kooperasi.
4. Pada kondisi normal transformasi kolaborasi lebih cenderung bersifat komando terutama pada *shared vision* untuk membangun visi bersama, pada fase menjelang terjadinya bencana transformasi kolaborasi bersifat koordinasi untuk menggerakkan partisipasi dari seluruh *stakeholder*, pada tahap tanggap darurat (*recovery*) transformasi kolaborasi lebih mengandalkan jejaring agar terjadi kepedulian untuk membantu agar situasi kembali normal, dan pada fase terakhir menuju kondisi normal diperlukan transformasi yang bersifat kolaborasi agar terjadi kemitraan diantara *stakeholder* dalam jangka waktu yang panjang.
5. Model yang perlu dikembangkan adalah dengan menempatkan tim pengelola sebagai lembaga yang mempunyai otoritas untuk melakukan transformasi dalam pengelolaan pariwisata-bencana mulai dari sebelum terjadinya bencana, saat bencana, *recovery* hingga resolusi menuju normal. Tim pengelola menjadi penggerak utama untuk melakukan transformasi yang bersifat kolaboratif dan mewujudkan kemitraan yang bersifat jangka panjang.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa belum ditemukannya fakta pendukung terhadap tesis dalam disertasi ini yang menyatakan bahwa dalam pengelolaan pariwisata-bencana diperlukan lembaga yang kuat untuk melakukan transformasi yang mengarah pada kolaborasi yang proporsional antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Transformasi kolaborasi dilakukan oleh lembaga yang mempunyai kedudukan strategis dan mempunyai legalitas untuk melakukan transformasi.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan pariwisata-bencana dalam perspektif *collaborative governance* dengan memberikan otoritas penuh pada Tim Pengelola untuk menjadi penggerak transformasi merupakan alternatif utama agar pengelolaan pariwisata-bencana dapat berlanjut. Dalam penelitian ini menghasilkan tesis yang agak berbeda dengan berbagai teori tentang *collaborative governance*. Dari hasil penelitian ini bahwa *collaborative governance* dalam konteks pariwisata-bencana mengalami transformasi dari hubungan yang bersifat informal menjadi formal, dari komando menuju kolaborasi, dan dari *shared vision* menuju kemitraan.

P. Implikasi Metodologi, Keterbatasan dan Agenda Penelitian Selanjutnya

Hasil penelitian sebagaimana dikemukakan diatas, mengandung implikasi metodologi terhadap penelitian ini. Studi ini melakukan kajian terhadap pengelolaan pariwisata-bencana dengan metode penelitian kualitatif khususnya paradigma konstruktif. Secara umum pendekatan ini telah menghasilkan penjelasan yang komprehensif terhadap kolaborasi para *stakeholder* dalam pariwisata-bencana dan kondisi saat ini (*existing condition*) tentang kebutuhan, intensitas hubungan, transformasi dan tahapan dalam pengelolaan pariwisata-bencana. Disamping itu, penelitian ini juga menunjukkan beberapa variabel penting yang masih diperdebatkan dalam hal *mutually exclusive*, artinya bahwa variabel partisipasi, jejaring dan kemitraan sebenarnya masih menunjukkan adanya tumpang tindih dalam variabilitasnya. Demikian juga mengenai variabel tahapan

dalam pengelolaan bencana mulai dari kondisi normal, menjelang terjadinya bencana, recovery dan rosolusi menuju normal juga mengalami problema variabilitas yang sama.

Sebagaimana telah disebutkan pada tahapan analisis penelitian ini, untuk memfokuskan pada kemitraan sebagai tahap akhir dari kolaborasi secara sempurna ternyata tidak ditemukan. Kondisi ini mengubah arah pemikiran untuk mencermati dan melihat praktek kemitraan yang paling sederhana dalam bentuk asuransi. Perubahan ini tentu saja menjadi keterbatasan dalam penelitian ini karena tidak bisa melihat fenomena kemitraan secara sempurna sebagaimana yang ada pada konsep kolaborasi. Oleh karena itu, penelitian ini bergeser dari rencana penggambaran kemitraan secara menyeluruh menjadi pengamatan sekilas dan itu akan dijadikan sebagai program utama dari Tim Pengelola *volcano tour* Merapi. Kondisi yang demikian mengakibatkan bahwa rekomendasi yang diberikan bersifat konstruksi teoritik, dimana dalam konstuksi teoritik itu perlu dibuktikan secara empirik keberlakuannya dalam realitas praktis setelah Tim Pengelola mempunyai otoritas dalam pegelolaan pariwisata-bencana.

Untuk mendalami variabel yang ada, baik pada *collaborative governance* maupun pada tahapan pengelolaan bencana, penelitian ini menunjukkan adanya keterbatasan metodologi kualitatif yang dipergunakan. Dalam kaitan dengan intensitas hubungan diantara ketiga pilar *governance* terutama dalam menentukan tingkat partisipasi dan membangun jejaring perlu untuk menggunakan juga pendekatan yang bersifat kuantitatif. Untuk mengukur sejauh mana intensitas hubungan bisa dengan menggunakan teknik statistik korelatif maupun regresi.

Disamping itu, pendekatan konstruktif dalam penelitian ini juga masih dirasakan keterbatasannya terutama untuk melakukan konstruksi pada variabel kemitraan (*partnership*). Pada penelitian ini menggunakan teknik dokumentasi dan wawancara mendalam untuk memperoleh gambaran mengenai kemitraan yang telah terjalin. Metode ini dirasa masih bersifat subyektif karena tidak melibatkan secara bersama antara pemerintah, swasta dan kelompok masyarakat. Untuk itu dalam penelitian berikutnya perlu dipertimbangkan dengan menggunakan paradigma partisipatif (Denzin & Lincoln, 1994). Melalui pendekatan ini maka pengumpulan data dilakukan dengan *focus group discussion* (FGD) yang melibatkan seluruh informan dan stakeholder terkait untuk membuat keputusan bersama tentang pola kemitraan yang akan dibentuk. Pendekatan partisipatif ini akan lebih tepat apabila digunakan untuk melakukan kontruksi kerjasama kemitraan sebagai tahap akhir kolaborasi untuk jangka waktu yang panjang.

Agenda penelitian selanjutnya yang perlu dilakukan adalah dengan melakukan kajian kelembagaan dengan pola kemitraan yang bersifat permanen. Kajian bisa berupa desain dan struktur kelembagaan bagi tim pengelola agar responsif terhadap perubahan dan dapat menjalin jejaring dengan berbagai stakeholder pariwisata-bencana. Disamping itu perlu juga dilakukan kajian kebijakan untuk memberi masukan pada pemerintah daerah guna memberi payung hukum pada pengelolaan pariwisata-bencana dengan melibatkan swasta dan masyarakat.

Q. Rekomendasi Teoritis

Hasil penelitian ini memberikan implikasi teoritis berupa pengkayaan konsep maupun perspektif dalam paradigma *governance* sebagai paradigma mutakhir dalam kajian Ilmu Administrasi Publik. Secara spesifik paradigma *governance* sudah dipakai untuk menjelaskan berbagai fenomena kepariwisataan, sudah banyak hasil penelitian kepariwisataan yang diperoleh dengan melalui pendekatan ini, namun sebagian besar masih memakai *governance* sebagai pendekatan untuk menjelaskan fenomena pariwisata yang bersifat linier dan dalam kondisi normal. Sebagaimana sudah disinyalir sebelumnya

oleh Booth (1993) bahwa teori administrasi publik pada mulanya diasumsikan pada kondisi yang relatif stabil baik dalam lingkungan internal maupun eksternal organisasi, oleh karena itu tidak menyediakan dasar yang kuat untuk menjelaskan fenomena bencana dan krisis.

Rekomendasi teoritis yang bisa disampaikan dari penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan dan cakrawala baru untuk menggunakan pendekatan *collaborative governance* pada fenomena yang non linier dan pada kondisi yang tidak normal serta sulit untuk diprediksi. Dengan mengembangkan konsep dari Faulkner (2007) yang menyajikan karakteristik gaya memerintah untuk pariwisata-bencana dengan model *entrepreneur*, dan juga konsep dari Miller (2005) yang memberi penekanan pada keberanian untuk mengambil resiko pada pengelolaan pariwisata bencana, serta Duet & Galaz (2008) tentang fenomena non linier dan kompleksitas dari *governance* dalam administrasi publik yang menimbulkan tipologi *governance*, maka perlu dikaji ulang beberapa konsep *governance* yang mengutamakan konsensus dan kesetaraan diantara *stakeholder* dalam kontek keteraturan dan stabilitas.

Dari temuan dan analisis hasil penelitian dapat diperoleh gambaran mengenai model *collaborative governance* yang dapat dipakai untuk menjelaskan fenomena pengelolaan pariwisata dengan berlatar belakang kebencanaan. Perlu dikembangkan konsep tentang pelebagaan *collaborative governance* dan kepemimpinan transformasional yang bersifat kolaboratif.

R. Rekomendasi Praktis

Berdasarkan pada proposisi mayor penelitian ini, yang kemudian dirumuskan dalam rekomendasi model tata kelola pariwisata-bencana dari perspektif *collaborative governance*, maka dalam rangka pelaksanaan model tersebut secara optimal, diperlukan adanya langkah sebagai berikut :

1. Pemerintah Pusat perlu untuk meninjau kembali tentang sinkronisasi antara Undang-undang No. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata dengan Undang-undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dimana dalam undang penanggulangan bencana hanya dikenal tiga fase manajemen bencana yaitu fase pra-bencana, tanggap darurat dan pasca bencana, sedangkan di sebagian besar konsep tentang pariwisata-bencana fase saat terjadinya bencana merupakan tahap tersendiri dan masih memberikan peluang untuk aktifitas pariwisata. Diantara kedua regulasi tersebut tidak mengatur tentang fase saat terjadinya bencana yang berkaitan dengan pariwisata.
2. Pemerintah Pusat dan Provinsi DIY perlu memperjelas regulasi mengenai pariwisata-bencana, karena selama ini belum diatur melalui peraturan perundangan yang jelas dan juga belum menjadi isu dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (Riparnas) maupun Riparda DIY.
3. Pemerintah Kabupaten Sleman perlu memberikan koridor yang jelas mengenai pengembangan pariwisata-bencana, karena selama ini masyarakat masih dibingungkan dengan adanya kawasan rawan bencana.
4. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman perlu mengalokasikan program dan kegiatan untuk pendampingan pada tim pengelola volcano tour Merapi baik menyangkut pengembangan SDM maupun tata kelola organisasi.
5. Pemerintah Desa memberi otoritas penuh kepada tim pengelola volcano tour Merapi untuk melakukan penataan dan sekaligus pengelolaan secara profesional dengan melibatkan SDM pariwisata yang kapabel.

6. Membuka akses bagi tim pengelola *volcano tour* Merapi untuk memperoleh pendampingan dari berbagai lembaga, terutama perguruan tinggi, untuk melakukan pembinaan dan pembimbingan agar dapat menjadi organisasi yang profesional.
7. Tim Pengelola *volcano tour* Merapi secara proaktif agar membuka jaringan kepada seluruh stakeholder pariwisata-bencana agar mampu meningkatkan kapasitasnya sebagai lembaga yang otoritatif. Dengan lembaga yang kuat tim pengelola *volcano tour* bisa menjadi agen transformasi untuk mencapai kolaborasi yang sempurna.

DAFTAR PUSTAKA

- Adu-Ampong, Emmanuel Akwasi, 2012, "Tourism Governance and Regulation: Institutional Collaboration in the Central Region of Ghana", *International Institute of Social Sciences*, Netherland.
- Ansell, Chris and Alison Gash, 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 543-571.
- Agranoff, Robert and Michael McGuire, 2003, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Washington DC: George Town University Press.
- Aguirre, Juan Antonio and Megan Ahern, 2007, "Tourism, volcanic eruptions, and information: lessons for crisis management in National Parks, Costa Rica", *PASOS, Revista de Turismo y Patrimonia Cultural*, Vol. 5. No. 2.
- Ahimsa, Heddy Sri, 2012, "Ekowisata 'Bencana', Kajian Wisata Di Lereng Merapi", dalam <http://ajuarabd.blogspot.com/2012/11/wisata-bencana-di-lereng-merapi.html>
- Arnstein, Sherry R, 1969, " A Ladder of Citizen Participation", *JAIP*, Vol. 35, No. 4, pp.216-224.
- Ardika, I Gede, 2005," Kebijakan Nasional Pengurangan Kemiskinan Melalui Pariwisata", Janianton Damanik, et. al., *Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pariwisata*, Pusat Studi Pariwisata UGM kerjasama dengan Kementerian Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia, Yogyakarta: Kepel Press.
- Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sleman, 2011. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)*, Tidak Diterbitkan.
- Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sleman, 2012, *Rencana Kontijensi Erupsi Gunung Merapi*, Tidak Diterbitkan.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Sleman, 2012, *Sleman Dalam Angka*, Tidak Diterbitkan.
- Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, 2012, *Statistik Pariwisata*. Tidak Diterbitkan.
- Baxter, Pamela and Susan Jack, 2008, "Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers", *The Qualitative Report*, Volume 13 Number 4,p. 544-559, <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR13-4/baxter.pdf>
- Becken, Susanne, 2005, "Harmonizing climate change adaptation and mitigation: The case of tourist resorts in Fiji", *Global Environmental Change*, Vol 15, Issue 4, December, Pages 381–393
- Bevir, Mark, 2006, "Democratic Governance: System and Radical Perspective", *Public Administration Review* 66(3), 426-436.
- Bevir, Mark, 2011, *The Sage Handbook of Governance*, Los Angeles: SAGE.
- Bramwell, B., & Pomfret, G., 2007, "Planning for lake and lake shore tourism: Complexity, coordination and adaptation". *Anatolia: An International Journal of Tourism and Hospitality Research*, 18(1), 43-66.

- Bryson, John M, 1999, *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial*, Terjemahan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bupati Sleman, 2011, “Surat Rekomendasi No. 556/0063 Tentang Pengelolaan Kawasan Wisata Volcano Tour Kecamatan Cangkringan”, Tertanggal 12 Januari 2011, Tidak Diterbitkan.
- Bupati Sleman, 2011a, “Surat Perpanjangan Rekomendasi No. 590/590 Tentang Pengelolaan Kawasan Volcano Tour Kecamatan Cangkringan”, Tertanggal 8 Maret, 2011, Tidak Diterbitkan.
- Bupati Sleman, 2012, “Surat Perpanjangan Rekomendasi No. 556/0373 Tentang Pengelolaan Kawasan Volcano Tour Merapi Kecamatan Cangkringan”, Tertanggal 15 Pebruari 2012, Tidak Diterbitkan.
- Burhanudin (ed), 2003, *Mencari Akar Kultural Civil Society di Indonesia*, Jakarta: INCIS.
- Carter, W.N. 1991. *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*, Manila: Asian Development Bank.
- Clarkson, M.B.E. (1995) ‘A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance’, *The Academy of Management Review* 20(1): 92 – 117.
- Cullen, Ronald B, and Donald B. Chusman, 2000. *Transitions to Competitive Government, Speed, Consensus and Performance*, New York: State University of New York Press.
- Damanik, Janianton, 2005, “Kebijakan Publik Dan Praksis Democratic Governance di Sektor Pariwisata”, *Jurnal Sosial Politik*, UGM, Yogyakarta.
- Damanik, Janianton dan Helmut F. Weber, 2006, *Perencanaan Ekowisata, Dari Teori ke Aplikasi*, Kerjasama Pusat Studi Pariwisata UGM dan Penerbit Andi Yogyakarta.
- Damanik, Janianton, 2010, “Merancang Format Baru Pariwisata Yang Menyejahterakan Rakyat”, *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fisipol UGM*, Yogyakarta.
- Damanik, Janianton dan Frans Teguh, 2012, *Manajemen Destinasi Pariwisata, Sebuah Pengantar Ringkas*, Yogyakarta: Kepel Press.
- Daryaei, Abbasali, Mohammad Aliashrafipour, Kamal Eisapour, and Mojtaba Afsharian, 2012, “The Effect of Good governance on Tourism Industry Development”, *Advances Invironmental Biology*, 6 (7), p.2046-2052.
- Denhardt, Robert B and Janet V Denhardt. 2007. *The New Public Service, Serving, Not Steering*, Expanded Edition, New York: M.E.Sharpe.
- Duit, Andreas and Victor Galaz, 2008, “Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 3, July, pp. 311–335.
- Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Sleman, 2012. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).
- Donaldson, T. and L.E. Preston, 1995, ‘the Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications’, *the Academy of Management Review* 20 (1): 65 – 91.

- Dwiyanto, Agus, 2012. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Eakin, Hallie and Lemos MC, 2006. "Adaptation and the State: Latin America and the challenge of capacity building under globalization", in *Global Environmental Change 1*, p. 7-18.
- Eakin, Hallie, Siri Eriksen, Per-Ove Eikeland and Cecilie Oyen, 2011, "Public Sector Reform and Governance for Adaptation: Implication of New Public Management for Adaptive Capacity in Mexico and Norway", in *Environmental Management Journal 47*, p. 338-351.
- Eppel, Elizabeth, 2013, "Collaborative Governance: Framing New Zealand Practice", *Working Paper No. 13/02*, Institute for Governance and Policy Studies, Victoria University of Wellington.
- Erdi, 2011, *Implementasi Kebijakan Sektor Pariwisata Di Kota Singkawang Kalimantan Barat*, Disertasi Doktor, FIA UB.
- Fandeli, Chafid, 2001, *Dasar-dasar Manajemen Kepariwisata Alam*, Yogyakarta: Liberty.
- Faulkner, Bill. 2001. "Towards a Framework for Tourism Disaster Management", *Tourism Management 22*: 135-147.
- Faulkner, Bill, 2007, "The Future Ain't What it Used to be", *Coping with Change, Turbulance, and Disasters in Tourism Research and Destination Management*, Canberra: Griffith University.
- Folke, Carl, Thomas Hahn, Per Olsson and Jon Norberg, 2005, "Adaptive Governance of Social-Ecological Systems", *Annual Reviews Environment*, July 25.
- Fosler, R. Scott, 2002. *Working Better Together: How Government, Business and Non-Profit Organizations Can Achieve Public Purpose through Cross Sector Collaboration, Alience and Partnership*, Washington DC: Independent Sector.
- Gunderson, Lance and Stephen S. Light, 2006, "Adaptive management and adaptive governance in the everglades ecosystem", *Policy Sci 39*, p.323-344.
- Gunn, C.A.,1988, *Tourism Planning*, New York: Francis and Taylor.
- Hardjito, Agus D, Jaka Sriyana dan Suhartini, 2011, "Recovery Pengembangan Wisata Pasca Bencana Erupsi Merapi Di Kawasan Kabupaten Sleman", <http://dppm.uui.ac.id>
- Harsana, Minta, Maria Tri Widayati dan Roland Sinulingga, 2013, *Kajian Pengelolaan Volcano Tour Merapi Di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman*, Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Sleman, Tidak Diterbitkan.
- Henderson, J.C., 1999. "Tourism Management and the Southeast Asian Economic and Environmental Crises. A Singapore Perspective". *Journal of Managing Leisure 4*, p. 107-120.
- Huxam, C, 2008, "The Challenge of Collaborative Governance", *Public Management: an International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-357.
- Imperial, M. T. 2005. "Using collaboration as a governance strategy". *Administration & Society*, 37(3): p.281-320.

- Innes, J.E. and Booher, D.E. 2004, "Reframing Public Participation: Strategie for the 21th Century", *Planning Theory and Practices*, 5(4), 419-436.
- Inskeep, Edward, 1994. *National and Regional Tourism Planning*, London: Routledge.
- Jamal, T.B. and D. Getz, 1995, "Collaboration theory and community tourism planning", *Annals of Tourism Research* 22(1): 186 – 204.
- Kamensky, J. 1996. The Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform, *Public Administration Review* 56 (3), 247-256.
- Kementerian Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif, 2011, *Catatan Dari Konferensi Internasional Kepariwisataaan*, Jakarta.
- Kim, Tae Byung, 2010, "Collaborative Governance for Sustainable Development in Urban Planning in South Korea", *Ph.D. Thesis*, Centre for Urban and Regional Studies, Birmingham Business School, The University of Birmingham.
- Kjaer, A.M., 2004, *Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Kooiman, Jan, ed, 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publications.
- Kooiman, Jan, 2000, "Societal Governance: Levels, modes and orders of social political interaction", J. Pierre (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman, Jan, 2010, "Governance and Governability", Stephen P. Osborne, *The New Public Governance ? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge.
- Kusumasari, Bevaola, 2012, "Network Organization in Supporting Post Disaster Management in Indonesia", *International Journal of Emergency Service*, Vol.1, No.1, p.71-85.
- Miles, Matthew B, A. Michael Huberman and Johnny Saldana, 2014, *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*, Edition 3, Los Angeles: Sage Publication.
- Miller, Graham A., and Brent W. Ritchie, 2005, "A farming crisis or a tourism disaster ? An analysis of the foot and mout desease in the UK", *Journal of Current Issues in Tourism* 6 (2).
- Mitchell, R.K., B.R. Agle and D.J. Wood, 1997, 'Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts', *the Academy of Management Review* 22(4): 853 – 886.
- Munro, H.A.D., Roberts, M., & Skelcher, C., 2008. "Partnership Governance and Democratic Effectiveness: Community Leaders and Public Managers as Dual Intermediaries", *Public Policy and Administration*, 23(1):61-79.
- Nisjar S, Karhi, 1997. "Beberapa Catatan Tentang Good Governance", dalam *Jurnal Administrasi dan Pembangunan* 2, h.119.
- Nuryanti, Wiendu and Hwang W.G, 2002, *Private and Public Sector Partnership in Tourism Development*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- O'Leary, Rosemary, 2014, "Collaborative Governance in New Zealand: Important Choices Ahead", *Paper for Ian Axford (New Zealand) Fellowships in Public Policy*, Wellington: Fulbright New Zealand.

- O'Sullivan, Elizabethann, and Gary R. Rassel, 1989, *Research Methods for Public Administrators*, New York: Longman.
- Olsson, Per, Carl Folke & Thomas Hahn, 2004, "Social-ecological transformation for ecosystem management: The development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden", *Ecology and Society*, 9(4), pp. 2-27.
- Pemerintah Desa Umbulharjo, 2012, "Peraturan Desa No. 4 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Kawasan Volcano Tour Desa Umbulharjo", Tidak Diterbitkan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional.
- Peters, G. Guy and John Pierre, 1998, "Governance Without Government, Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research And Theory* 8: 223-244.
- Pitana, I Gde dan Putu G. Gayatri, 2005, *Sosiologi Pariwisata*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters, 2000. *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan Press Ltd.
- Pramusinto, Agus, 2009, "Pembangunan Dan Reformasi Di Bidang Penanggulangan Bencana Di Era Otonomi Daerah", Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gava Media.
- Pratikno, 2005. "Good Governance dan Governability", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. VIII, Nomor 3, Maret 2005, Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Provan, Keith G, and Patrick Kenis, 2007. "Modes of Network Governance, Structure, Management and Effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory* 18:229-252.
- Rhodes, R.A.W, 1996, "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Robertson, Peter J, 2009, "An Assessment of Collaborative Governance in a Network for Sustainable Tourism: The Case of Rede Turist", *10th National Public Management Research Conference*, October.
- Rudana, Wayan, 2009, "Evaluasi Kebijakan Kemitraan Pengusahaan Pariwisata Alam Taman Nasional Bali Barat Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan", *Tesis Magister*, STIA-LAN Jakarta.
- Savas, E.S., 2000, *Privatization and Public-Private Partnership*, New Jersey: Catham House Publisher.
- Senge, Peter M, 1996, *Disiplin Kelima, Seni dan Praktek dari organisasi Pembelajar*, Terjemahan, Jakarta: Binarupa Aksara.
- Shergold, Peter, 2008, "Governing through collaboration", in Jenine O'Flynn and John Wanna, *Collaborative Governance, A new era of public policy in Australia ?*, Canberra: Australia National University E-Press.
- Singleton, Royce Jr, et.al. 1988, *Approaches to Social Research*, New York-Oxford: Oxford University Press.

- Sink, David W, 1998. "Interorganizational Collaboration", in Jay M. Shafritz, *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration* 11, 88-91, Boulder CO: Westview Press.
- Srikandini, Annisa Gita, 2012, "Humanitarianism and Disaster Governance in Indonesia: Case Study Merapi Eruption in 2010", *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, Vol. 15, No. 3, UGM Yogyakarta.
- Stevenson, Nancy, 2012, "Tourism Policy Making: The Policy Makers Perspective" <http://epubs.surrey.ac.uk/1118/1/fulltext.pdf>
- Strauss, Anselm & Juliet Corbin. 1997. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif, Prosedur, Teknik dan Teori Grounded*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Sudibyakto, 2011, *Manajemen Bencana Di Indonesia Ke Mana ?*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. 2002, *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Susanto, A.B, 2010, *Visi dan Misi, Langkah Awal Menuju Strategic Management*, Jakarta: Jakarta Consulting Group.
- Tim Pengelola Volcano Tour Merapi, 2012, "Laporan Hasil Evaluasi Kegiatan Volcano Tour", Tidak Diterbitkan.
- Torfin, Jacob, 2005, "Governance Network Theory: Towards a Second Generation", *European Political Science*, 4.
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata
- Vangen, Siv and Chris Huxham, 2010, "Introducing the Theory of Collaborative Governance", Stephen P. Osborne, *The New Public Governance ? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge.
- Vigoda, Eran, 2002. "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol.62. No.5.
- Wahab, Salah, 2003, *Manajemen Kepariwisata*, PT Pradnya Paramita, Jakarta.
- Wanna, John, 2008, "Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes", Janine O'Flynn and John Wanna, *Collaboratif Governance, A new era of public policy in Australia*, Canberra: ANU E-Press.
- Wickramasinghe, Vasantha S.K., 2008. "Analytical Tourism Disaster Management Framework for Sustainable Following a Sudden Calamity", *Ph.D Dissertation*, Division of Engeneering and Policy for Cold Regional Environment, Hokkaido University, Japan.
- Wijaya, Andy Fefta, 2008, "The Inequitable Impacts of a Corrupt Governance System on the Poor", *Journal of Administration and Governance*, Vol.3, No.1.
- Williams, Paul, & Helen Sullivan, 2007, "Working in Collaboration: Learning from Theory and Practice", *Letarature Review for the National Leadership and Innovation Agency for Healthcare*, Wales: NHS.

- Young, Kenneth R and Jennifer K. Lipton, 2006, "Adaptive Governance and Climate Change in the Tropical Highlands of Western South America", *Climatic Change* 78, p.63–102
- Zadek, Simon, 2011. "Collaborative Governance: The New Multilateralism for the 21st Century", in <http://www.zadek.net/wp-content/uploads/2011/01/Accountability-Zadek-Collaborative-Governance-Brookings-October-2007.pdf>.
- Zaenuri, Muchamad, 2007, "Strategi Pengembangan Pariwisata Kota Ternate", *Jurnal Sosial dan Politik*, Vol. 16. No. 2. Fisipol UMY, Yogyakarta.
- Zaenuri, Muchamad, 2010, "Penyusunan Strategi Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Jayawijaya", Laporan Penelitian, Kerjasama Pemkab Jayawijaya dengan e-Gov Karsa Mandiri Yogyakarta, Tidak Diterbitkan.
- Zaenuri, Muchamad, 2012, *Perencanaan Strategis Kepariwisata Daerah*, Yogyakarta: e-Gov Publishing.
- Zaenuri, Muchamad, Sumartono, Soesilo Zauhar and Andy Fefta Wijaya, 2015a, "Tourism Affair Management with Collaborative Governance Approach, Tourism Affairs Management Studies in Sleman Regency, Yogyakarta", *International Journal of Management and Administrative Sciences*, Vol 2, No. 06, p. 01-14.
- Zaenuri, Muchamad, Sumartono, Soesilo Zauhar and Andy Fefta Wijaya, 2015b, "The Need of Shared Vision in Tourism Sustainable Development", *Journal of Administrative Sciences and Policy Studies*, Vol. 3, No. 2, pp. 1-26.
- Zapata, Maria Jose and C. Michael Hall, 2012, "Public-private collaboration in the tourism sector: balancing legitimacy and effectiveness in local tourism partnerships. The Spanish case", *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, Vol. 4, No. 1.p.61-83.
- Zeppel, Heather and Narelle Beaumont, 2011, "Climate change governance in Australian tourism: Collaboration for low-carbon tourism", *Southern Cross University STHM Research Symposium, 'Sustainability, Collaborative Governance and Tourism'*, Gold Coast, 17-18 February 2011
- Zhang, Hanyu, 2011, "Studies on Tourism Destination Governance from the Perspective of the Institutional Economics: Retrospect and Prosepect", *3rd International Conference on Information and Financial Engineering*, IPEDR Vol. 12. IACSIT Press, Singapore.
- , 2004, *English Dictionary*, Oxford: Oxford University Press.
- , "Bencana Alam Berdampak pada Pariwisata", Kompas.com, Selasa 9 November 2010, Sumber: <http://travel.kompas.com/read/2010/11/09/22370871/Bencana.Alam.Berdampak.pada.Pariwisata>.
- , "Konferensi Nasional Risiko Bencana Berbasis Komunitas VI, Ketahanan Masyarakat Perkotaan terhadap Risiko Bencana", Kompas.com, Kamis, 8 Desember 2010, Sumber: <http://tourismnews.co.id/category/tourism-news/perlunya-wawasan-bencana-alam-di-kalangan-pariwisata>
- , "Wow, Wisatawan Internasional Mencapai 1 Miliar" Sumber: [Http://lips.us.kompas.com/gebrakan-jokowi-basuki/read/xml/2013/02/05/14141882/wow.Wisatawan.Internasional.Mencapai.1.Miliar](http://lips.us.kompas.com/gebrakan-jokowi-basuki/read/xml/2013/02/05/14141882/wow.Wisatawan.Internasional.Mencapai.1.Miliar)

_____, “Kunjungan Wisman 5,3 juta orang” Suara Merdeka
Sumber :<http://www.suaramerdeka.com/harian/0509/27/ked13.htm>
http://lsmpian.blogspot.com/2013/03/pendahuluan-indonesia-adalah-negara_26.html
_____, Kompas.com, 9 November 2010

RIWAYAT HIDUP

Muchamad Zaenuri, lahir di Kendal pada tanggal 28 Agustus 1966. Anak dari Ayah Senawi dan Ibu Hj. Hindun Nurhidayah. Pendidikan SD sampai dengan SMA diselesaikan di Kendal Jawa Tengah. Menamatkan pendidikan SD Pegulon 1 Kendal pada tahun 1979, SMP Negeri 2 Kendal pada tahun 1982 dan SMA Negeri Kendal pada tahun 1985. Setelah menyelesaikan pendidikan sekolah menengah atas kemudian menempuh program S.1 di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan lulus tahun 1991, selanjutnya meneruskan di Program S.2 Administrasi Publik UGM dan lulus tahun 2003. Sekarang sedang menempuh Program Doktor Ilmu Administrasi kekhususan Administrasi Publik di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Sejak tahun 1994 hingga sekarang menjadi dosen tetap di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY). Menikah dengan Eka Sayektiningsih dan hingga saat ini telah dikaruniai tiga orang anak yaitu Akbar Averoos Sabil, Amira Zahra Yasmin dan Nisrina Delaila Khairunnisa. Disamping menjadi dosen tetap di UMY, sejak tahun 2007 hingga sekarang bertugas sebagai Asesor BAN-PT, sejak tahun 2012 bertugas sebagai Reviewer Akademi Komunitas Kemenristek Dikti, dan sejak tahun 2014 hingga sekarang menjadi Ketua Dewan Pengurus Daerah Persatuan Konsultan Indonesia (DPD Perkindo) Daerah Istimewa Yogyakarta.