

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pariwisata telah menjadi sektor strategis dalam pembangunan ekonomi dan sosial di Indonesia dengan kontribusi yang semakin signifikan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional. Pada tahun 2023, sektor ini menyumbang 3,8 persen terhadap PDB, meningkat dibandingkan tahun sebelumnya yang tercatat sebesar 3,6 persen. Selain itu, kontribusi pariwisata juga ditopang oleh sektor ekonomi kreatif yang menghasilkan nilai ekspor sebesar USD 23,96 miliar sepanjang tahun 2023 menegaskan peran vitalnya dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional (Indonesia.go.id, 2025). Di tingkat regional, potensi pengembangan pariwisata juga sangat menonjol, seperti di Provinsi Jawa Tengah yang mencatatkan 56.949.806 kunjungan wisatawan sepanjang tahun 2023. Angka ini tidak hanya merefleksikan daya tarik berbagai destinasi lokal, tetapi juga menggambarkan peluang besar untuk memperkuat sektor pariwisata sebagai penggerak utama ekonomi daerah (Disporapar Jateng, 2023). Salah satu Kabupaten yang paling potensial pada sektor wisata di Provinsi Jawa Tengah adalah Kabupaten Semarang. Kabupaten Semarang berada di peringkat ke-2 tertinggi dalam pendapatan pariwisata dari 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah tahun 2023. Walaupun dari segi jumlah wisatawan masih di bawah Klaten dan Kota Semarang, nilai ekonominya cukup tinggi menandakan kemungkinan kontribusi tiket masuk, wahana, atau lama kunjungan wisatawan

yang menghasilkan output ekonomi besar.

Keistimewaan sektor pariwisata sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi daerah terletak pada kemampuannya dalam menciptakan multiplier effect terhadap sektor-sektor lain. Pengembangan pariwisata tidak hanya meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan, tetapi juga mendorong pertumbuhan sektor pendukung seperti perhotelan, restoran, transportasi, kerajinan tangan, serta membuka peluang kerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat lokal (Hidayat, 2024). Ketika aktivitas pariwisata berjalan, dampaknya tidak hanya bersifat langsung seperti pada sektor akomodasi dan transportasi, tetapi juga menjalar secara tidak langsung ke sektor lainnya seperti pertanian, perdagangan, industri kreatif, hingga jasa keuangan. Menurut (Natsir et al., 2025) hasil sektor wisata menghasilkan dampak ekonomi langsung sebesar 16,40 rupiah untuk setiap 1 rupiah pengeluaran wisatawan, serta menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat lokal melalui efek berantai yang signifikan.

Pariwisata mencakup fenomena dan hubungan yang muncul dari interaksi antara wisatawan, bisnis, pemerintah, dan masyarakat tuan rumah dalam menarik dan melayani wisatawan serta pengunjung lainnya. Pariwisata umumnya terbagi menjadi dua jenis, yakni pariwisata alam dan pariwisata buatan (budaya). Pariwisata didefinisikan menurut Peraturan Bupati Semarang Nomor Tahun 2022 Tentang Pengembangan Kepariwisata dan Ekonomi Kreatif Melalui Kolaborasi dan Jejaring Komunikasi. Dinyatakan bahwa sektor pariwisata adalah berbagai kegiatan pariwisata, dan didukung oleh berbagai

fasilitas dan layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.

Seiring dengan berkembangnya pariwisata, peran pemerintah daerah menjadi semakin krusial terutama dalam konteks otonomi daerah. Keuntungan dari pelaksanaan otonomi daerah salah satunya ialah setiap daerah memiliki keleluasaan untuk mengembangkan dan mengelola daerahnya sendiri sesuai dengan potensi yang dimilikinya (Setiady et al., 2023). Berkaitan dengan pelimpahan kewenangan pusat kepada daerah, salah satunya adalah dalam hal pengelolaan sektor pariwisata. Dengan otonomi daerah, setiap daerah akan cenderung mementingkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah sehingga pertimbangan kelestarian lingkungan dan pelibatan masyarakat lokal menjadi terabaikan (Setiady et al., 2023).

Pengembangan pariwisata di Kabupaten Semarang perlu ditempatkan dalam kerangka pembangunan daerah yang terarah dan berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Semarang Tahun 2020-2025 yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan pembangunan kepariwisataan daerah. Regulasi tersebut menegaskan bahwa pengembangan pariwisata diarahkan untuk meningkatkan daya saing Kabupaten Semarang dengan tetap memperhatikan kearifan lokal, nilai budaya masyarakat, keterpaduan perencanaan, tanggung jawab pengelolaan, dan prinsip keberlanjutan. Dengan arah tersebut, pembangunan pariwisata tidak hanya ditujukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, tetapi juga menjaga keseimbangan

aspek sosial, budaya, dan lingkungan agar manfaatnya dapat dirasakan secara luas oleh masyarakat dalam jangka panjang.

Arah pembangunan tersebut menjadi penting karena Kabupaten Semarang memiliki potensi daerah yang besar, terutama pada sektor industri, pertanian, dan pariwisata atau INTANPARI (dpmptspsemarangkab, 2022). Potensi tersebut didukung oleh letak geografis yang strategis di jalur Yogyakarta-Solo-Semarang atau Joglosemar, serta kekayaan alam dan budaya yang menjadi modal penting bagi pengembangan daerah. Sebagai wilayah penyangga Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Semarang memiliki peluang besar untuk mengembangkan sektor pariwisata sebagai salah satu penggerak pembangunan ekonomi daerah. Potensi tersebut terlihat dari keberagaman objek wisata yang tersebar di 12 kecamatan, meliputi wisata alam, wisata budaya dan religi, wisata air, wisata industri, wisata rekreasi, wisata kuliner, wisata nostalgia Jawa Tengah, serta desa wisata. Namun, pengembangan potensi tersebut masih membutuhkan pengelolaan yang lebih merata, karena fasilitas akomodasi masih terkonsentrasi di beberapa wilayah seperti Ungaran Barat, Bandungan, Bawen, Ambarawa, Getasan, dan kawasan Kopeng.

**Tabel 1.1 Jumlah Capaian Kunjungan Wisata di Daya Tarik Wisata Kabupaten Semarang**

Tahun	Pengunjung Domestik	Pengunjung Mancanegara	Jumlah Total Pengunjung
2018	3.372.791	8.999	3.381.790
2019	3.502.719	7.561	3.510.280
2020	3.755.628	1.029	3.756.657
2021	1.451.670	217	1.451.887
2022	3.774.942	1.029	3.775.971
2023	3.531.786	2.344	3.534.130
2024	3.986.208	2.306	3.988.514
2025	4.506.002	5.943	4.511.945

Sumber: Data Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang (2026)

Berdasarkan data dari Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang tahun 2026, jumlah kunjungan wisatawan ke berbagai daya tarik wisata di Kabupaten Semarang menunjukkan dinamika yang fluktuatif namun cenderung meningkat dalam periode 2018 hingga 2025. Pada tahun 2018, total kunjungan wisatawan tercatat sebanyak 3.381.790 pengunjung, kemudian meningkat pada tahun 2019 menjadi 3.510.280 pengunjung. Pada tahun 2020, jumlah kunjungan kembali naik menjadi 3.756.657 pengunjung, namun mengalami penurunan tajam pada tahun 2021 menjadi 1.451.887 pengunjung. Selanjutnya, jumlah kunjungan kembali meningkat pada tahun 2022 menjadi 3.775.971 pengunjung. Pada tahun 2023 terjadi sedikit penurunan menjadi 3.534.130 pengunjung. Meskipun demikian, tren kunjungan kembali meningkat pada tahun 2024 dengan jumlah 3.988.514 pengunjung, dan mencapai angka tertinggi pada tahun 2025 sebesar 4.511.945 pengunjung. Jika dilihat dari komposisi wisatawan, pengunjung domestik secara konsisten mendominasi jumlah kunjungan wisata di Kabupaten Semarang dengan persentase lebih dari 99 persen setiap tahunnya. Sementara itu, jumlah wisatawan

mancanegara relatif lebih kecil dan cenderung fluktuatif. Jumlah wisatawan mancanegara tertinggi tercatat pada tahun 2018 sebanyak 8.999 pengunjung, sedangkan jumlah terendah terjadi pada tahun 2021 sebanyak 217 pengunjung. Secara umum, data tersebut menunjukkan bahwa sektor pariwisata Kabupaten Semarang memiliki potensi besar untuk terus berkembang melalui pengelolaan destinasi, peningkatan fasilitas, serta strategi promosi yang lebih inovatif dan kolaboratif.

Capaian ini mencerminkan tingginya potensi sektor pariwisata di Kabupaten Semarang, yang ditopang oleh keberadaan destinasi unggulan seperti Candi Gedong Songo, Cimory On The Valley, Bukit Cinta Rawa Pening, serta berbagai objek wisata alam dan budaya lainnya. Meski demikian, fluktuasi jumlah kunjungan juga mengindikasikan perlunya strategi pengelolaan yang berkelanjutan, inovatif, dan adaptif terhadap dinamika sosial maupun ekonomi. Fenomena fluktuasi ini menegaskan bahwa sektor pariwisata tidak dapat dikelola secara parsial oleh satu pihak saja, melainkan membutuhkan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan yang memiliki kewenangan, sumber daya, dan fungsi berbeda dalam pengembangan destinasi. Oleh karena itu, analisis terhadap peran masing-masing menjadi penting untuk melihat bagaimana proses pengelolaan dan pengembangan pariwisata dapat berjalan secara lebih terarah dan terintegrasi. Dalam konteks tersebut, keberhasilan pengembangan destinasi sangat ditentukan oleh kejelasan peran masing-masing, baik dalam perumusan kebijakan, koordinasi, fasilitasi, pelaksanaan kegiatan di lapangan, maupun percepatan promosi dan pengembangan destinasi. Oleh karena itu, data capaian kunjungan

wisata sebagaimana tercantum dalam tabel 1.1 menjadi cerminan atas kompleksitas tata kelola pariwisata daerah, tantangan keberlanjutan, serta kebutuhan mendesak akan sistem kolaborasi yang adaptif dan integratif untuk menjamin keberlanjutan potensi wisata unggulan seperti Candi Gedong Songo di Kabupaten Semarang.

Sektor pariwisata di Kabupaten Semarang telah mampu memberikan peran penting dalam perekonomian yang berkontribusi signifikan terhadap pendapatan daerah, lapangan pekerjaan, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Ada banyak objek wisata di Kabupaten Semarang yang cukup banyak dikunjungi oleh wisatawan baik domestik maupun mancanegara. Hal ini tentunya memberikan sinyal bahwa sektor pariwisata berpotensi menjadi salah satu sektor penggerak ekonomi masyarakat Semarang. Pengembangan sektor pariwisata tidak dapat dilakukan oleh satu aktor secara tunggal, tetapi membutuhkan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan yang saling menjalankan fungsi sesuai kewenangan dan kapasitasnya. Pemerintah pusat, daerah, dan para pemangku kepentingan diharapkan dapat bekerja sama dalam pengembangan tempat-tempat wisata di berbagai wilayah. Upaya pengembangan pariwisata ini didukung oleh UU RI No 10 Tahun 2009, yang menjamin adanya keterpaduan antar sektor, antar daerah, antara pusat dan daerah dalam satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antar pemangku kepentingan.

Potensi dan sumber daya di Kabupaten Semarang sangat beragam dan berpotensi tinggi untuk mendukung pembangunan daerah. Kabupaten

Semarang memiliki keindahan alam yang memukau dan pemandangan yang menarik, yang mampu menarik wisatawan dari dalam dan luar daerah. Perkembangan sektor pariwisata, seperti pertumbuhan hotel dan restoran, memberikan dampak positif terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan menciptakan lapangan kerja di Kabupaten Semarang. Oleh karena itu, untuk menarik lebih banyak wisatawan, diperlukan inovasi dan optimalisasi pengelolaan sektor pariwisata oleh pemerintah daerah. Banyaknya objek wisata akan sejalan dengan meningkatnya kunjungan wisatawan, yang pada gilirannya akan meningkatkan hunian hotel dan kunjungan ke restoran untuk menikmati makanan khas Kabupaten Semarang.

Candi Gedong Songo memiliki potensi besar untuk menarik perhatian wisatawan yang ingin berkunjung. Pemilihan area penelitian di Candi Gedong Songo, terutama didasarkan pada fakta bahwa lokasi tersebut termasuk dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Semarang sebagai kawasan yang perlu dilestarikan. Kawasan ini telah ditetapkan sebagai cagar budaya yang mencakup aspek lingkungan non-bangunan yang wajib dijaga kelestariannya. Sebagai situs bersejarah yang kaya akan nilai-nilai historis, Candi Gedong Songo menjadi tempat yang menarik untuk dikunjungi. Selain itu, keindahan alam sekitarnya semakin meningkatkan daya tarik kawasan ini. Dengan pengelolaan yang tepat, kawasan ini berpotensi memberikan pengalaman wisata yang memuaskan bagi para pengunjung. Oleh karena itu, Candi Gedong Songo memiliki peluang besar untuk berkembang menjadi destinasi wisata unggulan (Sigalingging et al., 2024).

**Tabel 1.2 Jumlah Pengunjung Candi Gedong Songo Semarang Tahun 2019 - 2025**

No	Tahun	Jumlah Pengunjung
1	2019	680.915
2	2020	321.071
3	2021	150.375
4	2022	426.361
5	2023	359.316
6	2024	312.776
7	2025	246.046
<b>Jumlah</b>		2.496.860

Sumber : Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, 2026

Tabel 1.2 memperlihatkan fluktuasi jumlah kunjungan wisatawan ke objek wisata Candi Gedong Songo Semarang selama periode tahun 2019 hingga 2025. Berdasarkan data yang dihimpun dari Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, jumlah pengunjung tercatat sebanyak 680.915 orang pada tahun 2019. Namun, dalam dua tahun berikutnya, yaitu 2020 dan 2021, jumlah tersebut mengalami penurunan signifikan menjadi 321.071 orang dan 150.375 orang secara berturut-turut. Memasuki tahun 2022, tren kunjungan menunjukkan adanya peningkatan dengan total 426.361 pengunjung, meskipun pada tahun 2023 terjadi sedikit penurunan kembali menjadi 359.316 pengunjung. Setelah pernah mengalami peningkatan pada periode sebelumnya, jumlah kunjungan wisatawan ke Candi Gedong Songo kembali menurun pada tahun 2024 dan 2025 menjadi 312.776 dan 246.046 orang. Meskipun demikian, secara kumulatif destinasi ini tetap mencatat total kunjungan sebanyak 2.496.860 wisatawan selama periode 2019–2025. Variasi jumlah kunjungan ini mencerminkan dinamika minat wisatawan terhadap objek wisata tersebut, yang dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kebijakan pariwisata daerah, promosi wisata, kondisi infrastruktur, serta preferensi masyarakat terhadap

destinasi wisata berbasis budaya dan sejarah. Walaupun demikian, Candi Gedong Songo secara konsisten menempati posisi sebagai daya tarik wisata (DTW) dengan jumlah kunjungan tertinggi dibandingkan DTW lain yang dikelola oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, seperti Bukit Cinta, Palagan Ambarawa, Pemandian Muncul, dan Waterpark Muncul.

**Tabel 1.3 Jumlah Pengunjung di DTW Yang Dikelola Disparta Kab. Semarang**

Objek Destinasi Wisata	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Candi Gedongsongo	321.071	150.375	426.267	359.316	312.776	246.046
Bukit Cinta	38.731	61.308	203.594	171.309	138.952	123.066
Palagan Ambarawa	12.248	567	28.847	29.468	21.557	18.684
Pemandian Muncul	29.546	42.323	142.44	106.844	108.45	103.811
Waterpark Muncul	0	0	55.799	46.091	43.833	45.296

*Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang (2026)*

Berdasarkan Tabel 1.3, Candi Gedong Songo merupakan daya tarik wisata yang dikelola Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang dengan jumlah kunjungan tertinggi dibandingkan Bukit Cinta, Palagan Ambarawa, Pemandian Muncul, dan Waterpark Muncul selama periode 2020 sampai 2025. Pada tahun 2020, jumlah kunjungan Candi Gedong Songo tercatat sebanyak 321.071 pengunjung, kemudian menurun pada tahun 2021 menjadi 150.375 pengunjung. Penurunan tersebut menunjukkan adanya tekanan terhadap sektor pariwisata pada masa pandemi Covid-19. Namun, pada tahun 2022 jumlah kunjungan kembali meningkat menjadi 426.267 pengunjung, sehingga menunjukkan adanya pemulihan minat wisatawan terhadap destinasi tersebut. Meskipun demikian, setelah mengalami peningkatan pada tahun 2022, jumlah kunjungan Candi Gedong Songo kembali menunjukkan tren penurunan pada tahun-tahun berikutnya. Jumlah kunjungan menurun menjadi

359.316 pengunjung pada tahun 2023, kemudian 312.776 pengunjung pada tahun 2024, dan kembali turun menjadi 246.046 pengunjung pada tahun 2025. Kondisi ini menunjukkan bahwa Candi Gedong Songo tetap memiliki posisi penting sebagai destinasi unggulan, tetapi pengembangannya masih menghadapi tantangan dalam menjaga stabilitas dan keberlanjutan kunjungan wisatawan.

Jika dibandingkan dengan daya tarik wisata lain yang dikelola oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, Candi Gedong Songo tetap berada pada posisi paling tinggi dalam jumlah kunjungan setiap tahun. Namun, tren penurunan kunjungan sejak tahun 2023 perlu menjadi perhatian karena dapat berkaitan dengan berbagai aspek pengelolaan destinasi, seperti kualitas fasilitas, pelayanan, aksesibilitas, promosi, dan koordinasi antar pemangku kepentingan. Dengan demikian, data pada Tabel 1.3 tidak hanya menunjukkan keunggulan Candi Gedong Songo sebagai destinasi wisata utama, tetapi juga memperlihatkan perlunya penguatan tata kelola agar potensi tersebut dapat dikembangkan secara lebih optimal.

Kondisi tersebut menegaskan bahwa pengembangan Candi Gedong Songo tidak dapat hanya bertumpu pada daya tarik wisata yang sudah ada. Pengelolaan destinasi membutuhkan keterlibatan berbagai yang memiliki fungsi berbeda, mulai dari perumusan kebijakan, koordinasi pengelolaan, penyediaan fasilitas, pelaksanaan pelayanan di lapangan, hingga promosi destinasi. Oleh karena itu, analisis mengenai peran *stakeholder* menjadi penting untuk memahami bagaimana masing-masing aktor berkontribusi dalam pengembangan Candi Gedong Songo serta bagaimana kolaborasi antaraktor dapat mendukung keberlanjutan pengelolaan

destinasi wisata tersebut.

Pariwisata merupakan sektor yang bersifat integratif dan tidak dapat berkembang secara optimal tanpa kerja sama serta dukungan dari berbagai pemangku kepentingan. Menurut Purwanti dalam (Berliandaldo et al., 2021) keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung terlaksananya suatu program atau kebijakan, mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan. Dalam konteks penyelenggaraan kepariwisataan daerah, pemerintah daerah memiliki posisi penting sebagai aktor yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangan daerah otonom. Berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Nonfisik Dana Pelayanan Kepariwisataan, pemerintah daerah dipahami sebagai kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan otonomi daerah. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki tanggung jawab strategis dalam mengarahkan, mengoordinasikan, dan memastikan pengembangan sektor pariwisata berjalan sesuai dengan kebutuhan daerah. Namun, dalam praktiknya, tanggung jawab tersebut tidak dapat dijalankan secara tunggal karena pengembangan destinasi wisata membutuhkan dukungan lintas sektor dan lintas aktor.

Kondisi destinasi wisata saat ini di Indonesia menghadapi berbagai dinamika kompleks, mulai dari ketimpangan infrastruktur, degradasi lingkungan, hingga fluktuasi kunjungan akibat tren pariwisata global. Namun, situasi ini juga membuka peluang strategis untuk membangun tata kelola destinasi yang lebih inklusif, adaptif, dan berkelanjutan melalui pendekatan kolaboratif yang mengedepankan sinergi antar pemangku kepentingan. Collaborative governance, sebagaimana dirumuskan oleh Ansell dan Gash, merupakan kerangka tata kelola yang menekankan keterlibatan aktor publik dan non-publik dalam proses kerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Dalam penelitian ini, pendekatan tersebut digunakan sebagai dasar untuk memahami pentingnya relasi kolaboratif antar dalam pengembangan Candi Gedong Songo. Pendekatan ini sangat relevan untuk diterapkan dalam pengembangan destinasi wisata seperti Candi Gedong Songo, yang memiliki potensi budaya dan alam tinggi namun memerlukan koordinasi lintas sektor untuk pengelolaan yang efektif.

Dalam penelitian ini, keterlibatan tidak hanya dilihat dari asal kelembagaannya, tetapi dari fungsi dan peran yang dijalankan dalam pengembangan destinasi. Oleh karena itu, teori peran menurut Nugroho digunakan untuk mengklasifikasikan aktor ke dalam lima kategori, yaitu *policy creator*, *coordinator*, *facilitator*, *implementor*, dan *accelerator*. Melalui kerangka tersebut, penelitian ini dapat melihat bagaimana masing-masing aktor menjalankan perannya dalam perumusan kebijakan, koordinasi pengelolaan, penyediaan dukungan fasilitas, pelaksanaan kegiatan wisata, serta percepatan

promosi dan pengembangan destinasi.

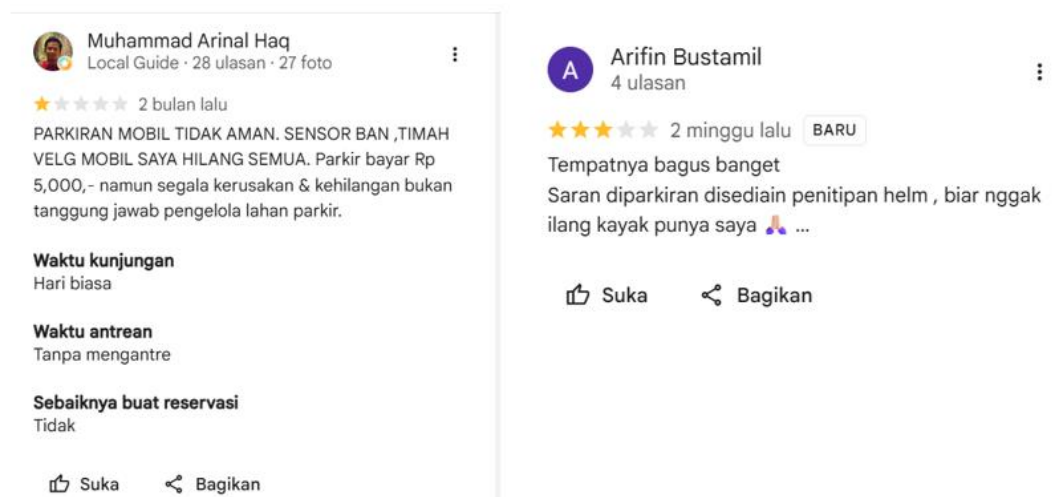
Menurut (Wahyudin et al., 2024) secara tegas menekankan bahwa keberhasilan tata kelola pariwisata kolaboratif tidak semata-mata bergantung pada jumlah aktor yang terlibat, tetapi pada kualitas koordinasi lintas sektor yang dibangun secara sistematis. Secara praktis, kolaborasi multi-aktor ini tidak hanya meningkatkan efisiensi pembangunan infrastruktur dan kualitas layanan wisata, tetapi juga memperkuat posisi destinasi dalam kompetisi pariwisata nasional dan global. Misalnya, keterlibatan komunitas lokal dalam operasional homestay dan paket wisata alam dapat meningkatkan pendapatan masyarakat serta menciptakan rasa kepemilikan terhadap kawasan. Sementara itu, sinergi dengan sektor swasta dalam bentuk kemitraan publik-swasta (*Public-Private Partnership*) memungkinkan mobilisasi sumber daya yang lebih besar untuk mendukung pengembangan destinasi secara komprehensif. Dengan kata lain, keberlanjutan kawasan seperti Candi Gedong Songo sangat ditentukan oleh keberhasilan implementasi tata kelola kolaboratif yang menjembatani kepentingan ekonomi, sosial, dan ekologis secara seimbang.

Perkembangan teknologi digital juga memengaruhi cara wisatawan menilai dan membagikan pengalaman mereka terhadap suatu destinasi wisata. Salah satu media yang banyak digunakan oleh wisatawan adalah Google Maps, karena tidak hanya berfungsi sebagai penunjuk arah, tetapi juga menjadi ruang publik bagi pengunjung untuk memberikan ulasan, penilaian, dan kritik terhadap kondisi objek wisata. Ulasan tersebut dapat menjadi salah satu sumber informasi awal untuk melihat bagaimana kualitas pengelolaan destinasi

dipersepsikan oleh wisatawan, terutama berkaitan dengan aksesibilitas, fasilitas pendukung, kenyamanan, keamanan, dan kualitas pelayanan.

Dalam konteks pengembangan Candi Gedong Songo, ulasan pengunjung melalui Google Maps menunjukkan bahwa masih terdapat sejumlah persoalan yang perlu mendapat perhatian dari pengelola dan pemangku kepentingan terkait. Beberapa keluhan wisatawan berkaitan dengan kondisi fasilitas, pengelolaan parkir, kenyamanan kawasan, serta aspek pelayanan yang dinilai belum sepenuhnya optimal. Temuan awal ini menunjukkan bahwa pengembangan destinasi tidak cukup hanya bertumpu pada daya tarik alam dan nilai historis candi, tetapi juga membutuhkan tata kelola yang responsif terhadap pengalaman pengunjung.

### Gambar 1.1 Ulasan Pengunjung



*Sumber : Ulasan Google Maps (2026)*

Berdasarkan Gambar 1.1, ulasan pengunjung melalui Google Maps yang dikutip penulis pada 26 Juni 2026 menunjukkan adanya keluhan terkait keamanan parkir, pelayanan, dan kenyamanan wisatawan di kawasan Candi Gedong Songo. Keluhan tersebut menjadi indikasi awal bahwa persoalan pengembangan destinasi tidak hanya

berkaitan dengan daya tarik wisata, tetapi juga menyangkut kualitas tata kelola pelayanan di lapangan. Kondisi ini memperlihatkan pentingnya koordinasi antar pemangku kepentingan, karena pengelolaan kawasan tidak dapat dijalankan oleh satu aktor saja. Pemerintah daerah, pengelola teknis destinasi, Perum Perhutani, pelaku usaha lokal, paguyuban, dan masyarakat sekitar memiliki peran berbeda dalam mendukung pelayanan, fasilitas, keamanan, dan keberlanjutan pengembangan wisata. Oleh karena itu, kajian mengenai peran menjadi penting untuk memahami kontribusi masing-masing aktor serta faktor yang mendukung dan menghambat pengembangan Candi Gedong Songo. Meskipun Candi Gedong Songo memiliki potensi besar sebagai destinasi wisata sejarah dan budaya unggulan di Kabupaten Semarang, realitas di lapangan menunjukkan berbagai kelemahan struktural yang menghambat pengembangan kawasan ini secara optimal. Kelemahan-kelemahan tersebut tidak hanya mencerminkan persoalan teknis, tetapi juga mencerminkan belum idealnya penerapan *collaborative governance*, khususnya pada tahap *collaborative process*.

**Gambar 1.2 Jalan yang belum rata di Candi Gedong Songo**



Sumber : Dokumentasi Peneliti, 2026

Sejumlah permasalahan di kawasan Candi Gedong Songo menunjukkan bahwa pengembangan destinasi masih menghadapi tantangan dalam aspek pelayanan dan pengelolaan fasilitas wisata. Berdasarkan observasi peneliti dan ulasan pengunjung, persoalan yang muncul tidak hanya berkaitan dengan keterbatasan lahan parkir dan kondisi jalan yang belum rata, tetapi juga menyangkut keamanan barang pengunjung, kenyamanan kawasan, keterbatasan fasilitas dasar, minimnya pemandu wisata, kondisi jalur menuju candi, serta pelayanan yang belum sepenuhnya responsif terhadap keluhan wisatawan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengembangan Candi Gedong Songo tidak cukup hanya mengandalkan daya tarik alam dan nilai historis candi, tetapi membutuhkan pengelolaan yang lebih terarah melalui pembagian peran yang jelas antar pemangku kepentingan.

Permasalahan tersebut juga memperlihatkan bahwa pengelolaan destinasi melibatkan banyak aktor dengan fungsi dan kewenangan yang berbeda, mulai dari pemerintah daerah, pengelola kawasan, pengelola cagar budaya, Perum Perhutani, pelaku usaha lokal, paguyuban masyarakat, hingga pihak pendukung layanan wisata. Setiap aktor memiliki kontribusi dalam aspek tertentu, seperti perencanaan, pengelolaan fasilitas, pelestarian kawasan, pelayanan wisata, pengaturan aktivitas ekonomi lokal, serta promosi destinasi. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis peran para dalam pengembangan pariwisata Candi Gedong Songo, serta untuk melihat faktor pendukung dan penghambat yang memengaruhi pelaksanaan peran tersebut.

## **1.2 Perumusan Masalah**

### **1.2.1 Identifikasi Masalah**

- 1) Keterlibatan dalam pengembangan pariwisata Candi Gedong Songo belum berjalan secara optimal. Meskipun terdapat berbagai pemangku kepentingan yang teridentifikasi dalam pengembangan destinasi wisata, koordinasi dan sinergi antaraktor masih belum sepenuhnya terbangun secara efektif.
- 2) Pembagian peran antar dalam pengembangan pariwisata belum berjalan secara jelas dan terintegrasi. Beberapa pihak masih menghadapi tumpang tindih peran, keterbatasan koordinasi, serta belum optimalnya pemanfaatan potensi budaya dan sejarah Candi Gedong Songo sebagai daya tarik wisata edukatif.
- 3) Pengembangan fasilitas dan infrastruktur penunjang pariwisata di kawasan Candi Gedong Songo masih belum memadai. Kondisi ini terlihat dari keterbatasan fasilitas dasar seperti area parkir, jalur trekking, toilet umum, serta aksesibilitas transportasi yang masih terbatas.
- 4) Belum optimalnya kolaborasi antar menyebabkan pengembangan potensi wisata Candi Gedong Songo belum maksimal, baik dari aspek pengelolaan destinasi, promosi wisata, maupun peningkatan kualitas pengalaman wisatawan.

### **1.2.2 Rumusan Masalah**

- 1) Bagaimana hubungan dan peran masing-masing dalam pengembangan objek wisata Candi Gedong Songo di Kabupaten Semarang?
- 2) Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kolaborasi

pengembangan pariwisata di Candi Gedong Songo?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

- 1) Mengidentifikasi dan menganalisis hubungan serta peran masing-masing *stakeholder* dalam pengembangan objek wisata Candi Gedong Songo di Kabupaten Semarang.
- 2) Mengidentifikasi serta menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan kolaborasi antaraktor dalam pengembangan pariwisata di kawasan Candi Gedong Songo.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam kajian peran dalam pengelolaan dan pengembangan sektor pariwisata. Penelitian ini dapat memperkaya pemahaman mengenai bagaimana berbagai menjalankan fungsi sebagai *policy creator, coordinator, facilitator, implementor, dan accelerator* dalam pengembangan destinasi wisata yang melibatkan banyak aktor dan kewenangan.

Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi akademik mengenai hubungan antarstakeholder dalam pengembangan destinasi wisata berbasis kolaborasi, terutama pada kawasan yang memiliki karakteristik kompleks seperti Candi Gedong Songo yang melibatkan pemerintah daerah, pengelola cagar budaya, pengelola kawasan hutan, pelaku usaha, dan masyarakat lokal. Hasil penelitian ini juga dapat menjadi bahan rujukan bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji peran, tata kelola pariwisata, serta faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan kolaborasi dalam pengembangan destinasi wisata.

#### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi berbagai pihak yang terlibat dalam pengelolaan dan pengembangan Objek Wisata Candi Gedong Songo. Bagi Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dalam memperkuat koordinasi antarstakeholder, meningkatkan kualitas pelayanan wisata, serta menyusun strategi pengembangan destinasi yang lebih terintegrasi. Museum dan Cagar Budaya (MCB) Kementerian Kebudayaan dan Perum Perhutani, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam memperkuat sinergi pengelolaan kawasan, pelestarian cagar budaya, serta konservasi lingkungan yang tetap mendukung pengembangan pariwisata secara berkelanjutan.

Bagi masyarakat lokal, paguyuban pelaku wisata, dan pelaku usaha di kawasan Candi Gedong Songo, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pentingnya peran dan keterlibatan masing-masing pihak dalam mendukung pengembangan destinasi wisata. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam meningkatkan kualitas layanan wisata, memperkuat kerja sama antaraktor, serta mengoptimalkan manfaat ekonomi yang diperoleh masyarakat dari aktivitas pariwisata. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam mengembangkan kajian mengenai peran , pengelolaan destinasi wisata, serta faktor pendukung dan penghambat kolaborasi dalam sektor pariwisata.

## 1.5 Kerangka Teoritis

### 1.5.1 Penelitian Terdahulu

**Tabel 1.4 Penelitian Terdahulu**

No	Nama Penulis, Tahun Terbit, Judul, Nama Jurnal	Tujuan Penelitian	Landasan Teori	Metode	Hasil Penelitian
1.	Deby Febriyan Eprilianto, Suci Megawati, Yuyun Eka Kartika Sari, Bambang Sigit Pramono, Lisa Amelia Sari, Azzahroh Rachmadhani, dan Eni Febrianti (2024)  Pentahelix Collaborative Analysis through Engagement in Realizing Sustainable Environmentally Based Tourism Village Governance to Support the Achievements of the Village SDGs  E3S Web of Conferences.	Penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana kolaborasi antara pemerintah, akademisi, masyarakat, media, dan sektor swasta dapat meningkatkan pengembangan desa wisata yang berkelanjutan dan memperoleh pengakuan sebagai warisan budaya tak benda	Landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini meliputi konsep kolaborasi pentahelix dan tata kelola desa wisata berkelanjutan.	Metode kualitatif deskriptif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan pengelolaan desa wisata berbasis lingkungan dan budaya di Desa Tlemang didukung oleh keterlibatan lima aktor utama dalam model pentahelix: pemerintah, akademisi, media massa, komunitas, dan sektor swasta. Setiap aktor memainkan peran yang berbeda, seperti pembuat kebijakan, fasilitator, koordinator, pelaksana, dan akselerator.
2.	Novy Setia Yunas, Endah Wahyuningsih, Anang Rohmad Jatmiko (2021)	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran	Pentahelix model, Teori pemberdayaan	Metode Kualitatif Deskriptif	Penelitian ini menemukan bahwa kolaborasi pentahelix (antara akademisi, sektor swasta,

	<p>Strengthening Community in Increasing Village Potential Through Pentahelix Collaboration</p> <p>International Journal of Research in Business and Social Science (2147-4478)</p>	<p>mengenai bentuk baru dari gerakan anak muda dalam mengoptimalkan potensi desa melalui kolaborasi berbasis komunitas dengan model pentahelix.</p>			<p>masyarakat, pemerintah, dan media) efektif dalam mengembangkan potensi desa, terutama dalam industri kreatif dan UMKM di Jombang. Model pentahelix berhasil diterapkan oleh komunitas Ruang Inovasi Jombang, yang menciptakan ekosistem kolaborasi antara berbagai pemangku kepentingan untuk mendukung pengembangan ekonomi kreatif berbasis desa. Kolaborasi pentahelix membantu mengurangi kemiskinan dan pengangguran di wilayah pedesaan dengan cara memberdayakan generasi muda dan mengembangkan UMKM lokal.</p>
3.	<p>Tri Yuniningsih, Ida Hayu Dwimawanti, dan Dyah Lituhayu (2023)</p> <p>“The Role of Actors in Tourism Development in Tanjungpinang City, Riau Islands Province.” Jurnal Administrasi</p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran aktor dalam pengembangan pariwisata di Kota Tanjungpinang, Provinsi Kepulauan Riau.</p>	<p>Peran aktor/: <i>policy creator, coordinator, facilitator, implementor, dan accelerator.</i></p>	<p>Kualitatif deskriptif</p>	<p>Terdapat 45 aktor yang terlibat dalam pengembangan pariwisata. Aktor <i>policy creator, coordinator, dan accelerator</i> telah berperan optimal, sedangkan <i>facilitator dan implementor</i> belum sepenuhnya optimal.</p>

	Publik (Public Administration Journal), Vol. 13 No. 1, 2023, hlm. 14–22.				
4.	Fahad Mursyid Jannata, Aufarul Marom, Herbasuki Nurcahyanto (2023)  Analisis Peran <i>stakeholder</i> dalam Pengembangan Pariwisata di Desa Wisata Jatirejo, Kecamatan Gunungpati, Kota Semarang  Journal of Public Policy and Management Review	Mengidentifikasi <i>stakeholder</i> , menganalisis peran , serta menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam pengembangan pariwisata di Desa Wisata Jatirejo.	Teori <i>stakeholder</i> , konsep pentahelix (ABCGM), klasifikasi <i>stakeholder</i> (primer, sekunder, tersier), serta teori peran <i>stakeholder</i> menurut Nugroho ( <i>policy creator, coordinator, facilitator, implementor, accelerator</i> ).	Metode kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, serta teknik purposive dan snowball sampling.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa <i>stakeholder</i> dalam pengembangan pariwisata terdiri dari unsur akademisi, pemerintah, swasta, masyarakat, dan media. Peran <i>stakeholder</i> telah terbagi dalam fungsi <i>policy creator, coordinator, facilitator, implementor, dan accelerator</i> . Namun, pengembangan pariwisata belum optimal karena lemahnya koordinasi, komunikasi, dan kepercayaan antar , serta rendahnya kualitas sumber daya manusia dan partisipasi masyarakat.
5.	Nurul Hikmah, Endang Larasati, Hartuti Purnaweni, Tri Yuniningsih (2020)  Identification and Role of <i>stakeholder</i> in Ecotourism Development in Indonesia  Advances in	Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis peran para pemangku kepentingan ( <i>stakeholder</i> ) dalam pengembangan ekowisata di Indonesia.	Collaborative governance, Role of <i>stakeholder</i>	Metode Kualitatif	Penelitian ini mengungkap bahwa keberhasilan pengembangan ekowisata di Indonesia sangat bergantung pada keterlibatan aktif berbagai pemangku kepentingan ( <i>stakeholder</i> ) yang bekerja secara kolaboratif. Melalui pendekatan <i>Systematic Literature Review</i> , peneliti memetakan tiga

	Social Science, Education and Humanities Research				aktor utama yang memiliki peran signifikan dalam mekanisme <i>collaborative governance</i> untuk mendukung ekowisata berkelanjutan: pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat lokal.
6.	Tessalonika Widi Sigalingging, Herbasuki Nurcahyanto, Aufarul Marom (2024)  Strategi Pengembangan Pariwisata Candi Gedong Songo Kabupaten Semarang  Journal of Public Policy and Management Review	Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam potensi dan daya tarik yang dimiliki oleh objek wisata Candi Gedong Songo di Kabupaten Semarang, sekaligus merumuskan strategi pengembangannya.	Perencanaan Strategis, Strategi pengembangan eisata	Metode Kualitatif dan kuantitatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Candi Gedong Songo memiliki kekuatan internal yang cukup besar dan peluang eksternal yang menjanjikan, sehingga berada di Kuadran I (Growth Strategy) dalam analisis SWOT.
7.	Leny Dwi Pratiwi Sari, Nur Hidayat Sardini (2022)  Pengelolaan Ekowisata di Kabupaten Semarang dalam Perspektif Collaborative Governance  Journal of Politic and Government	Menganalisis implementasi <i>collaborative governance</i> dalam pengelolaan ekowisata di Kabupaten Semarang.	Pengelolaan Ekowisata, Collaborative Governance	Metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif eksplanatif, melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi.	Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah implementasi <i>collaborative governance</i> pada pengelolaan ekowisata Candi Gedong Songo sudah cukup optimal, sedangkan implementasi <i>collaborative governance</i> pada pengelolaan ekowisata Lereng Kelir belum

	Studies				optimal lantaran belum adanya sinergi antar sektor.
8.	Grace Ginting, Kismartini, Tri Yuniningsih, Teuku Afrizal (2021)  Analisis Peran <i>stakeholder</i> dalam Pengembangan Pariwisata Siosar  PERSPEKTIF	Menganalisis peran-peran dalam mengembangkan kawasan wisata Siosar di Kabupaten Karo.	Konsep <i>stakeholder</i> dan pengembangan pariwisata. Penelitian ini menyoroti peran pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam pembangunan wisata.	Studi literature review (kajian pustaka) dengan data sekunder dari jurnal, buku, dokumen, serta pengamatan kondisi objek wisata.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran dalam pengembangan wisata Siosar belum signifikan dan belum optimal. Masih terdapat ketimpangan peran, kurangnya kerja sama, dan komunikasi yang belum berjalan baik. Pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat belum sepenuhnya menjalankan perannya secara maksimal, sehingga pengembangan pariwisata Siosar masih perlu diperkuat melalui kolaborasi yang lebih baik.
9.	Anisa Rahmawati, Aufarul Marom (2025)  Analisis Peran dalam Pengembangan Objek Wisata Serulingmas Interactive Zoo, Kabupaten Banjarnegara  Journal of Public Policy and Management Review (JPPMR)	Menganalisis peran serta kontribusi dalam pengembangan objek wisata Serulingmas Interactive Zoo serta mengidentifikasi faktor pendorong dan penghambat yang dihadapi <i>stakeholder</i> dalam proses pengembangannya.	Teori , teori peran <i>stakeholder</i> menurut Nugroho, konsep pengembangan pariwisata, serta faktor pendorong dan penghambat yang dianalisis melalui aspek nilai, komunikasi, kepercayaan, dan kebijakan.	Metode kualitatif deskriptif dengan teknik purposive sampling dan snowball sampling. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dokumentasi, serta data sekunder.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembangan Serulingmas Interactive Zoo cukup baik pada aspek pemasaran, industri, dan kelembagaan wisata, tetapi belum optimal pada aspek destinasi wisata karena keterbatasan anggaran, perbedaan nilai pasca alih kelola, miskomunikasi antar , rendahnya kepercayaan, dan regulasi yang kompleks. Peran telah berjalan, namun belum sepenuhnya optimal karena belum

			Teori , teori peran menurut Nugroho, konsep pengembangan pariwisata, serta faktor pendorong dan penghambat yang dianalisis melalui aspek nilai, komunikasi, kepercayaan, dan kebijakan.		terlibatnya pihak swasta secara langsung dalam pengembangan wisata.
10.	Rosita Alma Rintawati, R. Slamet Santoso (2025)  Analisis Peran Stakeholders dalam Pengembangan Objek Wisata Museum dan Monumen Palagan Ambarawa di Kabupaten Semarang  Journal of Public Policy and Management Review (JPPMR)	Menganalisis peran <i>stakeholder</i> dalam pengembangan objek wisata Museum dan Monumen Palagan Ambarawa serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat peran <i>stakeholder</i> dalam pengembangannya.	Teori <i>stakeholder</i> , klasifikasi , peran menurut Nugroho, faktor pendorong dan penghambat peran <i>stakeholder</i> menurut Husnul Yakin, serta konsep pengembangan pariwisata.	Metode kualitatif deskriptif dengan pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa <i>stakeholder</i> dalam pengembangan objek wisata Museum dan Monumen Palagan Ambarawa terdiri dari <i>stakeholder</i> kunci, primer, dan sekunder. Peran meliputi <i>policy creator, koordinator, fasilitator, implementor, dan akselerator</i> , namun masih belum optimal karena koordinasi antar belum maksimal, keterbatasan anggaran, kurangnya tenaga kerja, kurangnya daya tarik wisata, serta partisipasi dan persepsi <i>stakeholder</i> yang masih menjadi hambatan.
11.	Tuti Wulandari, Tri Yuningsih	Mengidentifikasi yang terlibat serta	Teori <i>stakeholder</i> ,	Metode kualitatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa

	(2024) Pemetaan Peran dalam Pengelolaan Objek Wisata Taman Rekreasi Pantai Kartini Kabupaten Rembang	menganalisis peran dalam pengelolaan objek wisata Taman Rekreasi Pantai Kartini Kabupaten Rembang.	klasifikasi (primer, sekunder, kunci), konsep pentahelix (ABCGM), serta teori peran <i>stakeholder</i> menurut Nugroho ( <i>policy creator, koordinator, fasilitator, implementor, akselerator</i> ).	deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi, serta pemilihan informan menggunakan purposive sampling.	pengelolaan objek wisata melibatkan berbagai yang diklasifikasikan menjadi kunci, primer, dan sekunder. Peran <i>stakeholder</i> meliputi <i>policy creator, koordinator, fasilitator, implementor</i> , dan <i>akselerator</i> , dengan pendekatan pentahelix. Namun, pengelolaan belum optimal karena kurangnya komunikasi dan kolaborasi antar <i>stakeholder</i> , minimnya inovasi, tidak adanya keterlibatan swasta secara berkelanjutan, serta kondisi fasilitas yang rusak dan terbengkalai sehingga menghambat pengembangan wisata.
12.	Hairunisa Aulia Sofyan, Amni Zarkasyi Rahman, Retna Hanani (2024)  Analisis Peran <i>stakeholder</i> dalam Pengelolaan Hutan Mangrove Tapak di Kelurahan Tugurejo, Kota Semarang  Journal of Public Policy and Management	Mengidentifikasi dan menganalisis peran dalam pengelolaan Hutan Mangrove Tapak di Kelurahan Tugurejo, Kota Semarang.	Teori, konsep quadruple helix (pemerintah, swasta, akademisi, masyarakat), serta teori peran menurut Nugroho ( <i>policy creator, koordinator, fasilitator, implementor, akselerator</i> ).	Metode kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, serta pemilihan informan menggunakan snowball sampling.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa yang terlibat berasal dari unsur pemerintah, swasta, akademisi, dan masyarakat. Peran telah berjalan sesuai fungsi masing-masing seperti <i>policy creator, koordinator, fasilitator, implementor</i> , dan <i>akselerator</i> . Namun, pengelolaan belum optimal karena kurangnya koordinasi dan komunikasi antar <i>stakeholder</i> , rendahnya komitmen pemerintah, serta kerja sama dengan

	Review (JPPMR).				pihak swasta yang belum maksimal dan berkelanjutan.
13.	Zulfan Rinaryadi, Kismartini, dan Teuku Afrizal (2025)  Implementasi Peran Stakeholder dalam Strategi Pengembangan Ekowisata Pantai Rekreasi Pantai Tirang, Semarang  Journal of Public Policy and Management Review (JPPMR).	Menganalisis strategi pengembangan ekowisata Pantai Tirang serta mengidentifikasi peran <i>stakeholder</i> dalam pengembangannya.	Teori <i>stakeholder</i> , klasifikasi (primer dan sekunder), serta konsep analisis SWOT ( <i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i> ) dalam strategi pengembangan pariwisata.	Metode survei dengan pendekatan kuantitatif dan kualitatif, menggunakan teknik observasi, kuesioner, dan wawancara mendalam, serta analisis SWOT, IFAS, EFAS, dan QSPM.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi pengembangan Pantai Tirang berada pada kuadran I (strategi SO) yang memanfaatkan kekuatan dan peluang. Peran <i>stakeholder</i> melibatkan pemerintah, masyarakat, swasta, dan komunitas dalam pengembangan infrastruktur, promosi, dan konservasi lingkungan. Namun, pengelolaan masih menghadapi kendala seperti keterbatasan fasilitas, kurangnya promosi, dan aksesibilitas yang belum optimal.
14.	Risa Amalia Kurniawati, Natasya Shaherani, Basuhnami Lena Leopold Coutrier, Hawa Sukmawati (2022)  Peran Stakeholder dalam Pengembangan Pantai Pulau Merah Kabupaten Banyuwangi sebagai Destinasi Wisata Bahari	Mengetahui peran serta bentuk kolaborasi dalam pengembangan pariwisata Pantai Pulau Merah guna meningkatkan pendapatan daerah.	Teori, konsep kolaborasi antar, serta pengembangan pariwisata berbasis masyarakat.	Metode kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi dan wawancara mendalam.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran dalam pengembangan Pantai Pulau Merah berjalan sangat baik dan kolaboratif. Pemerintah berperan dalam pembangunan infrastruktur, promosi, dan pembinaan SDM; masyarakat berperan aktif dalam pengelolaan wisata dan pengembangan usaha (homestay, kuliner); serta pihak swasta berkontribusi dalam

	Jurnal Kepariwisata Indonesia: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kepariwisata Indonesia				aksesibilitas, fasilitas, dan CSR. Kolaborasi ini berdampak pada peningkatan jumlah wisatawan, pertumbuhan ekonomi masyarakat, serta berkembangnya sektor UMKM, meskipun masih terdapat kendala pada kualitas SDM dan fasilitas pendukung.
15.	Ahmad Rizaldi, Syech Idrus, Lalu Masyhudi (2025)  Peran Stakeholder dalam Pengembangan Destinasi Wisata Kembang Kuning  Journal of Responsible Tourism.	Mengetahui peran dalam pengembangan Desa Wisata Kembang Kuning.	Teori , klasifikasi (primer dan sekunder), serta konsep pentahelix (pemerintah, masyarakat, akademisi, pelaku usaha, media) dalam pengembangan pariwisata.	Metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan interpretatif melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa seluruh telah memiliki peran masing-masing dalam pengembangan desa wisata. Pemerintah berperan sebagai <i>fasilitator</i> dan penyedia infrastruktur, masyarakat terlibat langsung dalam pengelolaan dan usaha wisata, akademisi memberikan dukungan pengetahuan, pelaku usaha menyediakan layanan wisata, serta media berperan dalam promosi. Kolaborasi pentahelix telah berjalan dengan baik, namun masih perlu peningkatan kerja sama dan penguatan promosi untuk keberlanjutan pengembangan wisata.
16.	Suci Latianingsih, Arif Satria, dan Rilus A. Kinseng (2022)	Menganalisis hubungan antar <i>stakeholder</i> serta tingkat kepentingan dan pengaruh	Teori , konsep pentahelix, klasifikasi menurut Overseas Development	Metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa yang terlibat dalam pengembangan Desa Wisata Batu Layang terdiri dari pemerintah,

	<p>Analisis Stakeholder pada Pengembangan Desa Wisata Batu Layang Kabupaten Bogor</p> <p>Jurnal Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (JSKPM)</p>	<p><i>stakeholder</i> dalam pengembangan Desa Wisata Batu Layang Kabupaten Bogor.</p>	<p>Administratio n (<i>stakeholder</i> primer, kunci, dan sekunder), serta analisis tingkat kepentingan dan pengaruh <i>stakeholder</i> menurut Eden &amp; Ackerman.</p>	<p>data melalui observasi dan wawancara terhadap yang terlibat dalam pengembangan desa wisata.</p>	<p>masyarakat, akademisi, media, dan asosiasi desa wisata, sedangkan pihak swasta belum terlihat secara langsung. yang memiliki tingkat kepentingan dan pengaruh tinggi adalah pengelola Desa Wisata Batu Layang dan Asosiasi Desa Wisata Kabupaten Bogor. Faktor pendukung pengembangan wisata berasal dari peran aktif masyarakat dan asosiasi desa wisata, sedangkan faktor penghambat berupa belum optimalnya koordinasi antar <i>stakeholder</i> dan belum terlihatnya keterlibatan pihak swasta.</p>
17.	<p>Zam Zam Masrurun, Dyah Meutia Nastiti (2023)</p> <p>Analisis <i>stakeholder</i> dalam Pengembangan Kawasan Strategis Pariwisata Kabupaten Wonosobo</p> <p>Jurnal Kepariwisata Indonesia: Jurnal Penelitian dan Pengembangan</p>	<p>Mengidentifikasi, mengelompokkan, serta mendeskripsikan hubungan antar dalam pengembangan Kawasan Strategis Pariwisata Kabupaten (KSPK) Keajar–Garung dan sekitarnya di Kabupaten Wonosobo.</p>	<p>Teori <i>stakeholder</i>, konsep analisis , klasifikasi <i>stakeholder</i> menurut Bryson (key player, subject, context setter, crowd), serta konsep kolaborasi <i>stakeholder</i> dalam pengembangan pariwisata.</p>	<p>Metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi lapangan, wawancara mendalam, dan studi pustaka. Sampel penelitian terdiri dari 48 <i>stakeholder</i> yang ditentukan menggunakan</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 28 yang terlibat dalam pengembangan kawasan strategis pariwisata. Stakeholder tersebut terdiri dari pemerintah, swasta, masyarakat, akademisi, dan media. Penelitian mengklasifikasikan <i>stakeholder</i> ke dalam kategori key player, subject, context setter, dan crowd. Stakeholder yang berperan sebagai key player adalah Dinas Pariwisata dan Kebudayaan</p>

	Kepariwisataan Indonesia.			n purposive sampling.	Wonosobo, Disporapar Jawa Tengah, dan Bappeda Wonosobo. Penelitian juga menemukan lima skema hubungan antar <i>stakeholder</i> dalam pengembangan kawasan wisata. Keberhasilan pengembangan kawasan sangat ditentukan oleh efektivitas kolaborasi, komunikasi, koordinasi, dan sinergi antar <i>stakeholder</i> .
18.	Loetvy Wahyuningtiyas, Doddy Aditya Iskandar (2023)  Peran dalam Pengelolaan Kawasan Taman Wisata Alam Kawah Ijen  Journal of Regional and Rural Development Planning (Jurnal Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan)	Mengidentifikasi peran <i>stakeholder</i> yang terlibat dalam pengelolaan Kawasan Taman Wisata Alam Kawah Ijen (TWAKI).	Teori <i>stakeholder</i> dari Freeman, konsep analisis menurut Reed et al. dan Bryson, serta konsep pengelolaan kawasan wisata berbasis multi <i>stakeholder</i> .	Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus eksploratoris. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis <i>stakeholder</i> dan pattern matching. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi lapangan, dokumentasi, dan studi literatur terhadap 21	Hasil penelitian menunjukkan bahwa <i>stakeholder</i> dalam pengelolaan TWA Kawah Ijen terbagi ke dalam empat tipologi peran, yaitu <i>policy creator, implementor, fasilitator, dan konservator</i> . yang termasuk key player antara lain Kementerian LHK, BBKSDA Jawa Timur, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, serta Kementerian PUPR. Penelitian juga menemukan bahwa peran konservator menjadi temuan baru dalam pengelolaan kawasan wisata alam, yang berfokus pada perlindungan lingkungan dan konservasi sumber daya

				informan yang dipilih menggunakan purposive sampling.	alam di kawasan Kawah Ijen. Pengelolaan kawasan dilakukan secara kolaboratif oleh pemerintah, BUMN, swasta, dan masyarakat sesuai kewenangan masing-masing.
19.	(Agam et al., 2024) Peran Dalam Pengembangan Daya Tarik Wisata Lodok, Desa Poco Rutang, Kabupaten Manggarai Barat  Journal of Tourism and Hospitality Analysis	Mengetahui peran dalam pengembangan Daya Tarik Wisata Lodok di Desa Poco Rutang, Kabupaten Manggarai Barat.	Teori <i>stakeholder</i> menurut Freeman dan McVea, konsep pentahelix, teori peran menurut Soerjono Soekanto, serta konsep pengembangan destinasi wisata 6A menurut Buhalis (attraction, accessibility, amenities, available package, activities, ancillary service).	Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Informan penelitian terdiri dari unsur akademisi, pelaku bisnis, pemerintah, masyarakat, dan media yang dipilih menggunakan teknik purposive sampling.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa memiliki peran yang berbeda dalam pengembangan wisata Lodok. Akademisi berperan dalam penelitian dan pendampingan pengembangan wisata berbasis 6A, pelaku bisnis berperan dalam pengemasan dan promosi produk wisata, pemerintah berperan sebagai regulator, fasilitator, dan eksekutor, masyarakat berperan aktif dalam pengelolaan wisata melalui POKDARWIS, sedangkan media berperan dalam promosi dan publikasi destinasi wisata. Penelitian juga menunjukkan bahwa pemerintah dan komunitas termasuk <i>stakeholder</i> primer karena memiliki pengaruh langsung terhadap pengembangan wisata, sementara akademisi, bisnis, dan media termasuk <i>stakeholder</i>

					sekunder.
20.	Zulfikar Achmad Nur Wachid, Leily Suci Rahmatin (2024)  Analisis Kolaborasi Stakeholder dalam Pengelolaan Daya Tarik Wisata Makam Sunan Giri Gresik  Publika	Menganalisis kolaborasi <i>stakeholder</i> dalam pengelolaan daya tarik wisata religi Makam Sunan Giri di Kabupaten Gresik.	Teori <i>stakeholder</i> , konsep pentahelix, teori collaborative governance, serta konsep institutional design dalam kolaborasi antar <i>stakeholder</i> .	Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña melalui proses reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Yayasan Pengelola Wisata Sunan Giri, dan Pemerintah Desa Giri telah berjalan cukup baik melalui komunikasi aktif, diskusi langsung, komitmen bersama, dan pemahaman bersama dalam pengelolaan wisata religi. Dinas Pariwisata berperan sebagai koordinator dan fasilitator, yayasan sebagai pengelola inti, dan pemerintah desa sebagai akselerator pemberdayaan masyarakat. Namun, pengelolaan wisata masih menghadapi kendala berupa keterbatasan infrastruktur, kurang optimalnya promosi, fasilitas penginapan dan aksesibilitas yang belum memadai, serta masalah kebersihan dan keamanan wisatawan.

Berdasarkan Tabel 1.4, berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa pengembangan pariwisata tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan berbagai pemangku kepentingan. Kajian mengenai telah digunakan dalam berbagai konteks, mulai dari desa wisata, ekowisata, wisata bahari, hingga destinasi wisata budaya.

Secara umum, penelitian-penelitian tersebut menegaskan bahwa keberhasilan pengembangan pariwisata sangat dipengaruhi oleh kejelasan peran aktor, kualitas koordinasi, komunikasi antarstakeholder, serta kemampuan setiap aktor dalam menjalankan fungsi sesuai kewenangannya.

Penelitian (Eprilianto et al., 2024) mengenai tata kelola desa wisata berbasis lingkungan menunjukkan bahwa pengembangan pariwisata berkelanjutan membutuhkan keterlibatan lima aktor utama dalam model pentahelix, yaitu pemerintah, akademisi, masyarakat, media, dan sektor swasta. Setiap aktor menjalankan peran berbeda, seperti pembuat kebijakan, fasilitator, koordinator, pelaksana, dan akselerator. Temuan ini relevan dengan penelitian ini karena sama-sama menekankan pentingnya pembagian peran *stakeholder* dalam pengembangan destinasi wisata. Penelitian (Jannata et al., 2023) mengenai pengembangan pariwisata di Desa Wisata Jatirejo juga memperlihatkan bahwa keberadaan *stakeholder* dari unsur akademisi, pemerintah, swasta, masyarakat, dan media belum secara otomatis membuat pengembangan pariwisata berjalan optimal. Penelitian tersebut menemukan bahwa pengembangan masih menghadapi kendala berupa lemahnya koordinasi, komunikasi, kepercayaan antar , rendahnya kualitas sumber daya manusia, serta partisipasi masyarakat yang belum maksimal. Temuan ini penting karena menunjukkan bahwa keterlibatan *stakeholder* perlu diikuti dengan mekanisme kerja sama yang jelas dan berkelanjutan.

Selanjutnya, penelitian (Hikmah et al., 2020) mengenai peran *stakeholder* dalam pengembangan ekowisata di Indonesia menunjukkan bahwa keberhasilan

ekowisata sangat bergantung pada keterlibatan aktif pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat lokal. Penelitian tersebut menempatkan *collaborative governance* sebagai mekanisme penting untuk mendukung pengembangan ekowisata berkelanjutan. Relevansi penelitian ini terletak pada penekanan bahwa pengembangan destinasi wisata membutuhkan kerja sama lintas aktor, bukan hanya intervensi pemerintah secara tunggal. Penelitian Dwi dan Sari (2022) memiliki kedekatan langsung dengan konteks penelitian ini karena membahas pengelolaan ekowisata di Kabupaten Semarang dalam perspektif *collaborative governance*. Penelitian tersebut menemukan bahwa implementasi *collaborative governance* pada pengelolaan ekowisata Candi Gedong Songo dinilai cukup optimal, sedangkan pengelolaan ekowisata Lereng Kelir belum optimal karena belum adanya sinergi antar sektor. Meskipun demikian, penelitian tersebut lebih berfokus pada perspektif *collaborative governance* secara umum, sedangkan penelitian ini secara khusus menelaah peran masing-masing dalam pengembangan Candi Gedong Songo, termasuk faktor pendukung dan penghambat kolaborasinya.

Penelitian Sigalingging et al (2024) juga relevan karena sama-sama membahas Candi Gedong Songo. Penelitian tersebut berfokus pada strategi pengembangan pariwisata melalui analisis potensi, kekuatan internal, dan peluang eksternal. Hasilnya menunjukkan bahwa Candi Gedong Songo memiliki kekuatan internal dan peluang eksternal yang menjanjikan sehingga berada pada posisi strategi pertumbuhan. Namun, penelitian tersebut lebih menekankan strategi

pengembangan destinasi, sedangkan penelitian ini menitikberatkan pada bagaimana *stakeholder* menjalankan peran dalam proses pengembangan tersebut. Penelitian Ginting et al. (2021) mengenai pengembangan pariwisata Siosar menunjukkan bahwa peran *stakeholder* belum berjalan optimal karena masih terdapat ketimpangan peran, kurangnya kerja sama, serta komunikasi yang belum berjalan baik antara pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat. Temuan ini memperkuat argumen bahwa pengembangan pariwisata membutuhkan pembagian peran yang jelas dan koordinasi yang efektif. Tanpa hal tersebut, potensi destinasi wisata sulit dikembangkan secara maksimal.

Perbedaan utama antara penelitian terdahulu dan penelitian ini terletak pada fokus kajian, lokasi, serta kedalaman analisis terhadap peran . Penelitian terdahulu umumnya membahas keterlibatan pemangku kepentingan dalam pengembangan pariwisata pada konteks desa wisata, ekowisata, atau strategi pengembangan destinasi secara umum. Sementara itu, penelitian ini secara khusus menganalisis peran dalam pengembangan Objek Wisata Candi Gedong Songo di Kabupaten Semarang. Kekhasan penelitian ini terletak pada karakter pengelolaan Candi Gedong Songo yang melibatkan berbagai aktor dengan kewenangan dan kepentingan berbeda, seperti pemerintah daerah, pengelola cagar budaya, Perum Perhutani, pelaku usaha, paguyuban masyarakat lokal, dan pihak pendukung promosi wisata. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi *stakeholder* yang terlibat, tetapi juga menganalisis peran mereka sebagai *policy creator, coordinator, facilitator, implementor, dan accelerator*, serta mengkaji

faktor pendukung dan penghambat kolaborasi dalam pengembangan destinasi wisata.

### **1.5.2 Ruang Lingkup Administrasi Publik**

Ruang lingkup administrasi publik sangat beragam tergantung pada perkembangan kebutuhan masyarakat. Ruang lingkup administrasi publik tidak hanya terbatas pada aktivitas administratif pemerintahan, tetapi mencakup kebijakan publik, manajemen publik, pelayanan publik, reformasi birokrasi, pengelolaan sumber daya publik, serta hubungan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penyelenggaraan urusan publik. Hal ini sejalan dengan (Wibowo, 2022) yang menjelaskan bahwa ruang lingkup administrasi publik meliputi seluruh ranah aktivitas dalam yurisdiksi kebijakan publik, serta (Marliani et al., 2025) yang menekankan administrasi publik sebagai kerangka untuk memahami peran pemerintah, hubungan dengan masyarakat, dan pengelolaan sumber daya publik.

Namun, secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari cara mengelola organisasi publik. Administrasi publik didefinisikan oleh Chandler dan Plano dalam (Keban, 2014) sebagai proses pengorganisasian dan koordinasi sumber daya dan staf publik untuk tujuan membuat, menerapkan, dan mengelola kebijakan publik.

### **1.5.3 Paradigma Administrasi Publik**

#### **a. Paradigma Pertama: Dikotomi Politik Administrasi**

Dalam paradigma ini dijelaskan tentang pemisahan fungsi antara politik dengan fungsi administrasi, paradigma ini menganggap politik dan administrasi

harus berjalan secara terpisah. Politik memiliki fungsi dan tujuan dalam pengambilan keputusan, penentuan suatu kebijakan dan hal lainnya yang berkaitan dengan politik, sedangkan administrasi lebih berfokus pada pemberian pelayanan yang efisien dan baik untuk masyarakat. Tujuan dari kedua hal ini juga berbeda, dimana politik lebih berfokus pada kepentingan publik sedangkan administrasi berfokus pada pemerian atau hasil pelayanan kepada publik.

b. Paradigma Kedua: Prinsip - Prinsip Administrasi Publik

Paradigma ini memiliki kemajuan dari paradigma pertama, kemajuan ini bergerak menuju suatu orientasi manajemen yang menjadikan ilmu administrasi menjadi suatu ilmu pengetahuan. Masa paradigma ini dijelaskan dengan pedoman yang disebut dengan POSDCORB, yang berarti *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*. Fungsi yang ada dari kelima prinsip ini nantinya akan membantu pihak administrator dan juga dapat diterapkan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik yang ada.

c. Paradigma Ketiga: Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik

Paradigma ini merupakan perbaikan dari kedua paradigma di atas yang menganggap bahwa politik dengan administrasi tidak dapat dipisahkan dalam dunia pemerintahan, seharusnya administrasi dan politik dapat berjalan beriringan untuk tujuan memenuhi kebutuhan masyarakat, mencakup pelayanan dan pembuatan kebijakan. Paradigma ini memiliki tujuan untuk mengembangkan konsep dari administrasi negara yang tidak bisa dilepaskan

atau dipisahkan dari kegiatan politik. Pergerakan ini nyatanya memberikan pengaruh dalam pembaharuan mengenai definisi lokus yaitu dalam pendekatan birokrasi, dimana penyebaran sistem administrasi melingkupi setiap aspek pemerintahan termasuk dalam penentuan kebijakan dan implementasinya.

d. Paradigma Keempat: Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi

Memiliki kemiripan dengan paradigma ketiga dimana paradigma ini memiliki tujuan untuk memperjelas fokus utama dari administrasi publik. Dalam paradigma ini pengertian akan administrasi publik sebagai ilmu semakin berkembang dimana menjadikan manajemen sebagai kaitan dalam administrasi publik. Pada kenyataannya hal ini justru menghilangkan identitas dari administrasi dalam konteks manajemen yang luas, sehingga dibutuhkan kajian ulang pada paradigma ini.

e. Paradigma Kelima: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik

Dalam paradigma ini menekankan akan pentingnya efektivitas, efisiensi yang ada dalam pemberian pelayanan publik. Pada masa ini juga terjadi pemisahan antara manajemen, politik dan juga administrasi. Tahap ini juga terjadi peralihan model administrasi publik yang tradisional ke tahap model modern. Paradigma ini ternyata mendapatkan dukungan dari para ahli yang menganggap bahwa paradigma ini menjadi paradigma yang baik dalam teori dan juga segi implementasi administrasi publik.

f. Paradigma enam: Administrasi Publik sebagai Governance

Dikenal sebagai paradigma Governance, dimana paradigma ini lebih cenderung ke arah governance, Tamayo dalam (Ikeanyibe et al., 2017)

menjelaskan konsep paradigma ini sebagai suatu pelaksanaan yang menjadikan governance sebagai pihak yang berkuasa dan memiliki otoritas dalam menjalankan tugas dan membuat suatu kebijakan.

Penjabaran keenam paradigma tersebut nyatanya masih terus berlanjut, kekurangan dimiliki dalam teori paradigma klasik dan neoklasik tersebut nyatanya menimbulkan kritik yang menyebabkan terjadinya perbaikan dalam penyelenggaraan administrasi publik, hal ini menimbulkan suatu gagasan konsep baru yang dikenal dengan *New Public Management* dan juga *New Public Service*. Paradigma *New Public Management (NPM)* secara singkat dapat dijelaskan sebagai suatu paradigma yang menggunakan penerapan pengetahuan dan juga pengalaman dalam pendekatannya. Konsep ini juga merupakan salah satu alternatif dari gagasan Christopher Hood yang menjabarkan tentang pentingnya perubahan dalam perilaku para untuk menjadi lebih efektif dan efisien dengan cara melibatkan pihak swasta untuk membantu pihak pemerintah dalam kepentingan publik. Sedangkan Paradigma yang diperkenalkan oleh J.V. Denhardt dan R.B Denhart yang dikenal dengan *New Public Service* menekankan bahwa dalam keberlangsungan pemerintahan kepentingan publik menjadi landasan utama yang harus diwujudkan dengan menggunakan aspek atau nilai demokrasi dan juga pemerintah harus memberikan pelayanan yang baik secara adil dan merata kepada masyarakatnya. Dalam *New Public Service* sendiri terdapat unsur unsur yang dimana secara garis besar dapat dikatakan NPS sebagai suatu sistem yang memiliki peran untuk membantu masyarakat dan mengutamakan kepentingan

publik, dan lebih mengutamakan peran dari pelayanan publik daripada swasta.

#### **1.5.4 Manajemen Publik**

Manajemen publik merupakan bagian integral dalam studi administrasi publik yang berfokus pada bagaimana organisasi publik dikelola secara efektif untuk mencapai tujuan kebijakan. Dalam konteks ini, manajemen publik tidak hanya berkaitan dengan aktivitas administratif semata, melainkan mencakup tanggung jawab strategis dalam mengarahkan, mengoordinasikan, serta mengoptimalkan penggunaan sumber daya organisasi, baik manusia maupun non-manusia. Shafritz dan Russell dalam (Keban, 2014) menyatakan bahwa manajemen publik pada dasarnya adalah bentuk tanggung jawab seseorang dalam mengelola organisasi, dengan memanfaatkan sumber daya secara optimal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pernyataan ini menekankan bahwa fungsi manajemen dalam sektor publik tidak dapat dipisahkan dari aspek pertanggungjawaban dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya.

Lebih lanjut, Overman dalam (Keban, 2014) menjelaskan bahwa manajemen publik bukanlah bentuk dari *scientific management*, walaupun banyak dipengaruhi oleh pendekatan tersebut. Ia juga tidak dapat disamakan dengan analisis kebijakan atau administrasi publik secara umum. Manajemen publik dipahami sebagai suatu pendekatan interdisipliner yang menggabungkan fungsi-fungsi manajemen seperti perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian, dengan pengelolaan sumber daya manusia, keuangan, informasi, serta mempertimbangkan dinamika politik yang ada dalam organisasi publik. Perkembangan manajemen publik turut dipengaruhi oleh perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan,

terutama melalui pendekatan *New Public Service* yang dikembangkan oleh Denhardt dan Denhardt. Pendekatan ini menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dan nilai-nilai demokrasi dalam pelayanan publik. Pemerintah tidak lagi diposisikan sebagai penyedia layanan semata, melainkan sebagai fasilitator yang mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Frederickson (1997) menambahkan bahwa prinsip keadilan sosial harus menjadi pijakan dalam praktik manajemen publik. Artinya, pengelolaan organisasi sektor publik harus menjamin akses, keterlibatan, dan pemerataan manfaat bagi seluruh kelompok masyarakat. Dalam kerangka ini, *collaborative governance* menjadi relevan karena menempatkan semua aktor baik pemerintah, sektor swasta, masyarakat sipil, hingga akademisi dalam posisi yang setara untuk bekerja sama menyelesaikan persoalan publik secara kolektif. Sementara itu, Osborne dan Gaebler (1992) melalui gagasan *reinventing government* mendorong pemerintah untuk mengadopsi pendekatan yang lebih inovatif dan kolaboratif. Pemerintahan masa kini tidak cukup hanya efisien, tetapi juga dituntut untuk adaptif, responsif, dan terbuka terhadap kolaborasi lintas sektor. Oleh karena itu, manajemen publik dalam konteks *collaborative governance* memegang peranan penting dalam mengelola proses kolaborasi secara terstruktur dan akuntabel, termasuk dalam mengatur peran, tanggung jawab, dan komunikasi antaraktor yang terlibat.

Dengan demikian, manajemen publik menyediakan kerangka konseptual yang kuat dalam memahami bagaimana kolaborasi antarpemangku kepentingan dapat dikelola secara efektif dalam konteks tata kelola kolaboratif. Fungsi

manajerial seperti perencanaan, koordinasi, dan evaluasi menjadi krusial untuk memastikan bahwa kolaborasi yang terbangun tidak hanya simbolik, tetapi benar-benar mampu menghasilkan kebijakan dan program yang berdampak bagi masyarakat.

### **1.5.5 Stakeholders dan Peran**

Menurut Brysson dalam kutipan (Masyhurah et al., 2021), didefinisikan sebagai perseorangan, kelompok, maupun entitas organisasi yang memiliki kepentingan terhadap sumber daya atau keluaran (output) dari suatu organisasi, atau yang terdampak oleh hasil tersebut. Sedangkan David Viney yang menjelaskan bahwa *stakeholder* mencakup siapa pun yang terdampak oleh suatu keputusan dan memiliki ketertarikan terhadap konsekuensi dari keputusan tersebut, baik berupa individu, kelompok, atau gabungan keduanya, baik dari dalam maupun luar organisasi. Dalam konteks organisasi publik, keberadaan *stakeholder* merupakan hal yang esensial untuk mendukung kelancaran seluruh aktivitas organisasi. Berdasarkan pendapat dari Overseas Development Administration (ODA) (1995) yang dikutip dalam (Masyhurah et al., 2021), dapat diklasifikasikan menjadi tiga jenis, yakni *stakeholder* utama (kunci), primer, dan sekunder.

Menurut Overseas Development Administration (ODA) (1995) sebagaimana dikutip oleh (Abidin et al., 2024), dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori, yaitu utama, kunci, dan sekunder. utama (primer) adalah pihak-pihak yang memiliki hubungan kepentingan langsung dengan suatu kebijakan dan turut merasakan dampak secara langsung dari implementasinya. Oleh karena itu, keterlibatan aktif mereka dalam setiap tahapan kegiatan menjadi sangat penting. kunci merujuk pada pihak yang memiliki kewenangan dalam merumuskan

kebijakan atau membuat keputusan strategis. sekunder atau pendukung adalah pihak yang meskipun tidak berkepentingan langsung terhadap suatu kebijakan atau rencana, tetap dilibatkan karena peran pendukung yang mereka miliki dalam proses kebijakan tersebut.

Sementara itu, menurut Nugroho dalam (Yuniningsih et al., 2023) peran *stakeholder* dalam pengembangan pariwisata dapat meliputi:

- a) *Policy Creator*: Pemerintah sebagai pembuat kebijakan pengembangan wisata.
- b) *Coordinator*: fungsi *stakeholder* yang menjembatani, mengoordinasikan, dan menyelaraskan kepentingan antarstakeholder dalam pengelolaan destinasi.
- c) *Facilitator*: *Stakeholder* yang berperan dalam menyediakan dukungan dan memenuhi kebutuhan kelompok sasaran.
- d) *Implementor*: *Stakeholder* yang berperan dalam mengimplementasikan kebijakan, yang terdiri atas kelompok-kelompok sasaran kebijakan.
- e) *Accelerator*: *Stakeholder* yang berperan dalam mendorong percepatan dan memberikan kontribusi terhadap pelaksanaan program agar berjalan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan.

Dalam penelitian ini, kategori peran menurut Nugroho (2014) tidak dipahami secara kaku berdasarkan jenis kelembagaan, tetapi berdasarkan fungsi yang dijalankan oleh aktor dalam pengembangan destinasi. Dengan demikian, satu aktor dapat menjalankan lebih dari satu fungsi sepanjang peran tersebut didukung oleh temuan lapangan.

### **1.5.6 Pengembangan Wisata**

Pengembangan wisata adalah cara yang dilakukan untuk mengembangkan potensi wisata sehingga menghasilkan manfaat untuk pemerintah dan masyarakat yang ada di kawasan wisata tersebut (Harris, 2021). Pengembangan pariwisata merupakan upaya yang diarahkan untuk melestarikan objek wisata, meningkatkan mutu pariwisata, menarik minat wisatawan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta memperhatikan kelestarian budaya, lingkungan alam, pendapatan daerah, dan pelayanan wisatawan. Menurut Sobadi dalam Mayasari (2021) pengembangan pariwisata sebagai suatu industri ideal perlu berlandaskan pada empat prinsip dasar, yaitu :

- 1) Kelangsungan ekologi, yaitu bahwa pengembangan pariwisata harus menjamin terciptanya pemeliharaan dan proteksi terhadap sumberdaya alam yang menjadi daya tarik pariwisata, seperti lingkungan laut, hutan, pantai, danau, dan sungai.
- 2) Kelangsungan kehidupan sosial dan budaya, yaitu bahwa pengembangan pariwisata harus mampu meningkatkan peran masyarakat dalam pengawasan tata kehidupan melalui sistem nilai yang dianut masyarakat setempat sebagai identitas masyarakat tersebut.
- 3) Kelangsungan ekonomi, yaitu bahwa pengembangan pariwisata harus dapat menciptakan kesempatan kerja bagi semua pihak untuk terlibat

dalam aktivitas ekonomi melalui suatu sistem ekonomi yang sehat dan kompetitif.

- 4) Memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat setempat melalui pemberian kesempatan kepada mereka untuk terlibat dalam pengembangan pariwisata.

Sejalan dengan hal tersebut, (Mayasari et al., 2021) menekankan bahwa pengembangan pariwisata perlu didukung dengan perencanaan yang matang dan harus mencerminkan tiga dimensi kepentingan, yaitu industri pariwisata, daya dukung lingkungan (sumber daya alam), dan masyarakat setempat dengan sasaran untuk peningkatan kualitas hidup. Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa pengembangan pariwisata adalah usaha memajukan objek wisata agar dapat menarik pengunjung dengan memperhatikan kelangsungan ekologi, sosial budaya, ekonomi, dan memperbaiki taraf hidup masyarakat kawasan wisata.

Analisis terhadap faktor pendukung dan penghambat dalam pengembangan pariwisata dilakukan melalui penelaahan terhadap nilai, komunikasi, kepercayaan, dan kebijakan. Pendekatan serupa dilakukan oleh (Destiana et al., 2020) dalam studi mereka tentang "Analisis Peran Stakeholders dalam Pengembangan Destinasi Pariwisata Halal di Pulau Penyengat, Provinsi Kepulauan Riau" (2020). Berikut penjelasan setiap faktor:

1. Nilai

Nilai merupakan salah satu aspek penting yang menjadi dasar dalam memahami perilaku, tindakan, dan orientasi para aktor dalam proses

pengembangan pariwisata. Van Wart dalam Hamida (2022) mengklasifikasikan nilai dalam sektor publik ke dalam lima lima kategori, yakni :

a. Nilai individu

Nilai yang dijadikan pedoman oleh individu dalam beraktivitas, dengan berbagai kepentingan publik dan nilai individu yang perlu diselaraskan demi kebijakan publik.

b. Nilai profesional

Prinsip dasar etika profesional yang menjadi pedoman pengambilan keputusan dan dikembangkan melalui pelatihan organisasi.

c. Nilai organisasi

Dipengaruhi oleh struktur dan budaya organisasi, yang sering kali menimbulkan konflik saat perubahan dilakukan, sehingga membutuhkan pemimpin yang inovatif.

d. Nilai legal

Terwujud dalam konstitusi dan kebijakan yang diatur agar tidak bertentangan dengan konstitusi.

e. Nilai kepentingan publik

Berfokus pada kesejahteraan masyarakat dan memerlukan pengelolaan bebas dari kepentingan pribadi.

2. Komunikasi

Komunikasi yang efektif dapat mendukung hubungan kerjasama antar *stakeholder* (Destiana et al., 2020). Komunikasi berkaitan dengan penyebaran informasi program yang akan dilakukan *stakeholders* untuk mencapai efisiensi pengembangan pariwisata.

### 3. Kepercayaan

Penelitian Waayers dalam (Destiana et al., 2020) menjelaskan bahwa keberhasilan kolaborasi *stakeholder* bergantung pada hubungan yang saling percaya atau kepercayaan. Kepercayaan Strategi pengembangan pariwisata dibangun dengan konsesus kolaboratif dan inklusif yang mana mempertimbangkan dimensi kepercayaan. Kepercayaan dipupuk oleh komitmen, dengan berbagi informasi dan keahlian serta mengkonsolidasikan hubungan antara para pihak.

### 4. Kebijakan

Kebijakan memiliki posisi penting dalam pengembangan pariwisata karena menjadi dasar arah, pedoman, sekaligus instrumen pengendalian bagi seluruh aktor yang terlibat. Pengembangan pariwisata tidak dapat berjalan hanya melalui inisiatif sektoral, melainkan membutuhkan kerangka kebijakan yang mampu menghubungkan pemerintah, masyarakat, pelaku usaha, dan *stakeholder* lainnya. Dalam konteks ini, kebijakan pariwisata berfungsi sebagai dasar pengambilan keputusan, penentuan prioritas program, serta pengaturan hubungan antaraktor agar pengembangan destinasi dapat berjalan secara terarah dan berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan pandangan Goeldner dan Ritchie dalam (Mulyana

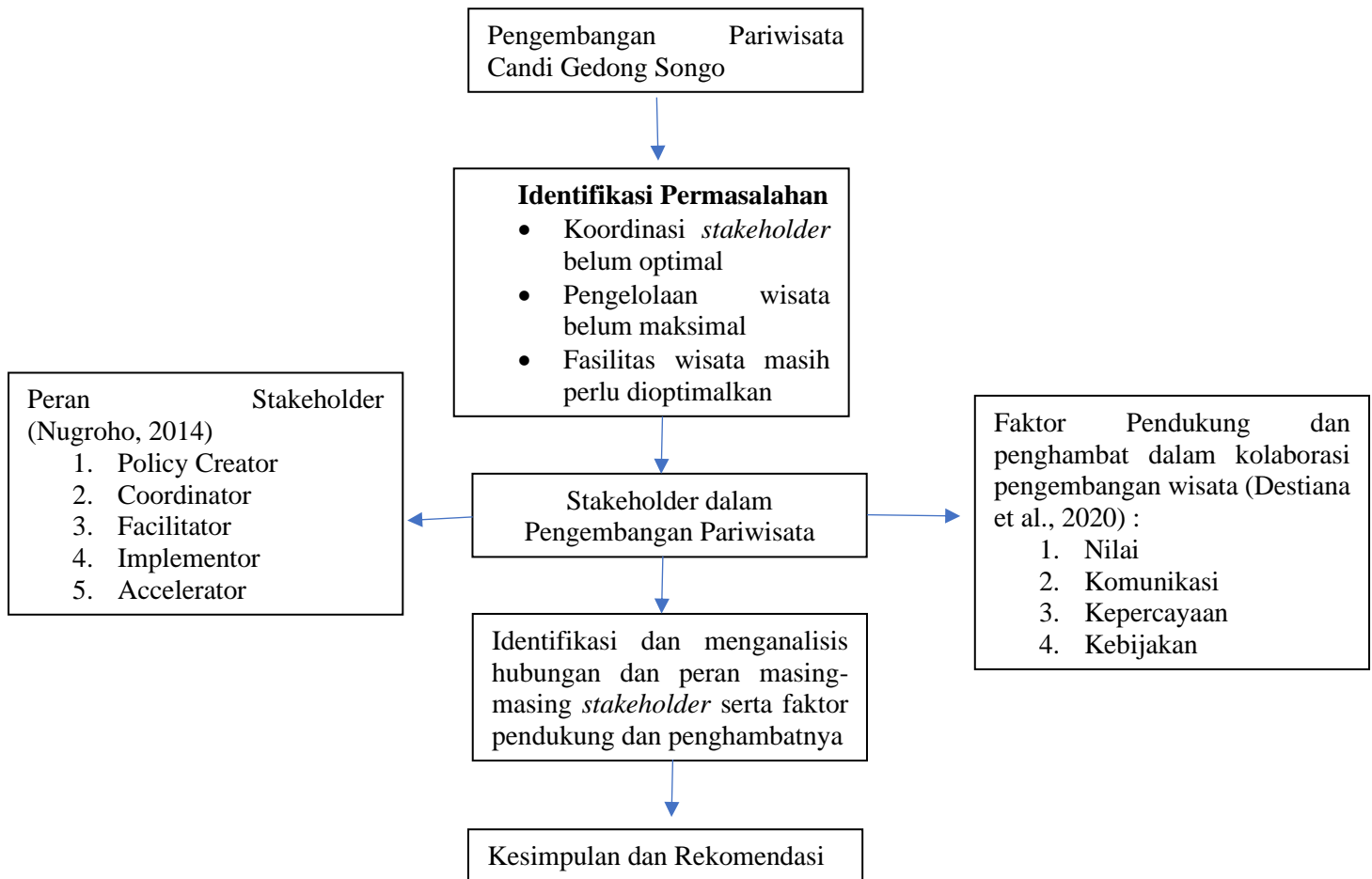
et al., 2019) yang menjelaskan bahwa kebijakan pariwisata merupakan seperangkat peraturan, pedoman, arah, sasaran pembangunan, dan strategi yang memberikan kerangka bagi pengambilan keputusan, baik secara individual maupun kolektif, dalam pengembangan pariwisata jangka pendek maupun jangka panjang.

### **1.5.7 Destinasi Wisata**

Destinasi wisata dapat dipahami sebagai suatu wilayah geografis atau administratif yang memiliki keterpaduan antara daya tarik wisata, fasilitas, aksesibilitas, layanan pendukung, masyarakat, serta aktivitas wisata yang saling berhubungan. Fadhiil et al. (2024) menjelaskan bahwa destinasi pariwisata tidak hanya merujuk pada suatu tempat tujuan kunjungan, tetapi juga mencakup elemen daya tarik wisata, fasilitas, komunitas, aksesibilitas, dan wisatawan yang saling terkait dalam suatu wilayah geografis tertentu.

Menurut UU No. 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, wisata diartikan sebagai kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang ke tempat tertentu di luar lingkungan asalnya dalam jangka waktu sementara untuk meningkatkan kualitas hidup. Sementara itu, destinasi pariwisata atau daerah tujuan wisata merupakan suatu kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif, yang memiliki daya tarik wisata, didukung oleh fasilitas umum dan fasilitas pariwisata, aksesibilitas yang memadai, serta melibatkan masyarakat yang saling berinteraksi dan melengkapi dalam mendukung penyelenggaraan kepariwisataan.

## 1.6 Kerangka Pemikiran



## 1.7 Fenomena Penelitian

Fenomena	Sub Fenomena	Gejala	Sub Gejala
Peran masing-masing dalam pengembangan pariwisata	<i>Policy Creator</i>	Peran <i>stakeholder</i> dalam merumuskan, menetapkan, atau menjadi dasar kebijakan pengembangan destinasi wisata	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perumusan kebijakan oleh pemerintah dalam pengembangan pariwisata.</li> <li>2. Koordinasi program antar</li> </ol>

			<p>sektor yang dilakukan oleh pemerintah.</p> <p>3. Penetapan arah dan strategi pengembangan destinasi wisata.</p> <p>4. Pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan pariwisata.</p>
	<i>Coordinator</i>	<p>Peran <i>coordinator</i> dalam pengembangan pariwisata mencerminkan fungsi aktor yang menjembatani, mengoordinasikan, dan menyelaraskan kepentingan antar<i>stakeholder</i> dalam pengelolaan destinasi.</p>	<p>1. Peran dalam mendukung proses koordinasi antar <i>stakeholder</i></p>
	<i>Facilitator</i>	<p>Peran dalam menyediakan dukungan, fasilitas, sumber daya, sarana-prasarana, atau layanan pendukung</p>	<p>1. Penyediaan sarana dan prasarana pendukung pariwisata.</p>

		pengembangan wisata	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Pemberian investasi dalam pengembangan destinasi wisata.</li> <li>3. Kerja sama dengan pemerintah dan <i>stakeholder</i> lain dalam pengembangan wisata.</li> </ol>
	<i>Implementor</i>	Peran dalam melaksanakan kebijakan, program, dan pelayanan wisata secara langsung di lapangan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelaksanaan kegiatan operasional wisata di lapangan.</li> <li>2. Keterlibatan dalam pengelolaan destinasi wisata.</li> <li>3. Partisipasi dalam kegiatan pengembangan dan pelestarian lingkungan wisata.</li> <li>4. Penyediaan layanan berbasis masyarakat (community-based tourism). Keterlibatan dalam mendukung</li> </ol>

			keberlangsungan aktivitas wisata.
	<i>Accelerator</i>	Peran <i>accelerator</i> dalam pengembangan pariwisata mencerminkan fungsi aktor yang mempercepat pengembangan destinasi melalui promosi, publikasi, jejaring, inovasi, maupun dukungan lain yang mendorong peningkatan daya tarik wisata.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyebarluasan informasi terkait destinasi wisata.</li> <li>2. Promosi pariwisata melalui berbagai platform media.</li> <li>3. Pembangunan citra dan branding destinasi wisata.</li> </ol>
Faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kolaborasi pengembangan pariwisata	Nilai	Nilai dalam kolaborasi pengembangan pariwisata mencerminkan keberadaan dan penerapan nilai-nilai lokal, sosial, dan budaya yang menjadi dasar dalam interaksi serta kerja sama antar <i>stakeholder</i> dalam pengelolaan destinasi wisata.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kesamaan pandangan <i>stakeholder</i> terhadap pentingnya pelestarian nilai sejarah, budaya, dan alam kawasan Candi Gedong Songo.</li> <li>2. Kesadaran <i>stakeholder</i> terhadap pentingnya pengembangan wisata yang tetap memperhatikan keberlanjutan lingkungan dan cagar budaya.</li> <li>3. Adanya kepentingan ekonomi masyarakat lokal</li> </ol>

			<p>dan target pendapatan daerah dalam pengembangan destinasi.</p> <p>4. Potensi perbedaan nilai antara kepentingan konservasi, peningkatan pendapatan, inovasi wisata, dan pemberdayaan masyarakat.</p> <p>5. Upaya membangun nilai bersama dalam pengelolaan destinasi agar kepentingan pelestarian, pelayanan wisata, dan ekonomi lokal dapat berjalan seimbang.</p>
	Komunikasi	Efektivitas penyampaian informasi, pertukaran gagasan, serta interaksi antar <i>stakeholder</i> dalam mendukung keterpaduan pengembangan pariwisata.	<p>1. Adanya komunikasi formal antarinstansi dalam pengelolaan kawasan Candi Gedong Songo.</p> <p>2. Adanya komunikasi antara pengelola destinasi dengan paguyuban dan pelaku wisata lokal.</p> <p>3. Penyampaian informasi terkait kebijakan, retribusi, event, dan pengelolaan</p>

			<p>fasilitas kepada <i>stakeholder</i> terkait.</p> <p>4. Ketersediaan forum atau mekanisme koordinasi dalam menyelesaikan permasalahan pengelolaan destinasi.</p> <p>5. Hambatan komunikasi yang muncul</p>
	Kepercayaan	Tingkat keyakinan antar terhadap komitmen dan konsistensi masing-masing aktor dalam pengembangan pariwisata.	<p>1. Kepercayaan <i>stakeholder</i> terhadap pembagian peran dalam pengelolaan Candi Gedong Songo.</p> <p>2. Kepercayaan terhadap transparansi pengelolaan retribusi, pembagian hasil, dan kontribusi masing-masing pihak.</p> <p>3. Kepercayaan masyarakat lokal dan paguyuban terhadap kebijakan pengelola destinasi.</p> <p>4. Kepercayaan antarinstansi dalam</p>

			menjalankan kesepakatan kerja sama atau MoU.  5. Hambatan kepercayaan yang muncul
	Kebijakan	keberhasilan kolaborasi melalui keberadaan regulasi dan program pemerintah yang menjadi dasar dalam pelaksanaan dan keberlanjutan pengembangan pariwisata.	1. Adanya regulasi daerah yang menjadi dasar pengelolaan dan penarikan retribusi wisata. 2. Adanya kesepakatan atau MoU dalam pemanfaatan kawasan Candi Gedong Songo yang melibatkan beberapa pemilik kewenangan. 3. Adanya aturan pelestarian cagar budaya dan pemanfaatan kawasan hutan yang memengaruhi ruang gerak pengembangan destinasi.

*Sumber : Diolah Peneliti (2026)*

### **1.8 Operasionalisasi Konsep**

Guna memudahkan pemahaman terhadap permasalahan penelitian, operasionalisasi konsep dilakukan dengan menjabarkan hubungan antara konsep yang digunakan dan fenomena yang ditemukan di lapangan. Penelitian ini menempatkan sebagai fokus utama analisis, terutama untuk melihat aktor

yang terlibat, bentuk peran yang dijalankan, serta hubungan antaraktor dalam pengembangan Objek Wisata Candi Gedong Songo.

Analisis dilakukan dengan menelusuri pihak-pihak yang memiliki keterlibatan langsung maupun tidak langsung dalam proses perencanaan, pengelolaan, pelayanan, pelestarian, promosi, dan pengembangan kawasan wisata. Setiap *stakeholder* dianalisis berdasarkan posisi, kewenangan, kepentingan, serta kontribusinya dalam mendukung pengembangan destinasi. Dengan cara ini, penelitian dapat melihat bagaimana masing-masing aktor menjalankan perannya sesuai dengan kapasitas dan ruang kewenangan yang dimiliki.

Tahap pertama dalam operasionalisasi konsep adalah mengidentifikasi *stakeholder* yang terlibat dalam pengembangan Candi Gedong Songo. Identifikasi ini dilakukan untuk mengetahui aktor mana saja yang memiliki peran dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan program, penyediaan fasilitas, pelayanan wisata, pelestarian kawasan, maupun dukungan terhadap aktivitas pariwisata. Setelah aktor-aktor tersebut teridentifikasi, tahap berikutnya adalah menganalisis hubungan antar untuk memahami pola koordinasi, bentuk keterlibatan, serta potensi hambatan yang muncul dalam proses pengembangan destinasi. Melalui operasionalisasi konsep ini, analisis peran *stakeholder* dapat dilakukan secara lebih terarah. Penelitian tidak hanya berupaya mengetahui siapa saja aktor yang terlibat, tetapi juga menjelaskan bagaimana peran mereka dijalankan, bagaimana hubungan antaraktor terbentuk, serta faktor apa saja yang mendukung dan menghambat

pengembangan pariwisata Candi Gedong Songo.

Sementara itu, menurut Nugroho (2014) dalam Yuniningsih et al. (2023) peran *stakeholder* dalam pengembangan pariwisata dapat meliputi:

- a) *Policy Creator*: Pemerintah sebagai pembuat kebijakan pengembangan wisata.
- b) *Coordinator*: *stakeholder* yang memiliki peran sebagai koordinator *stakeholder* lain dan terlibat dalam program tersebut
- c) *Facilitator*: Sektor komersial dan penyedia jasa yang mencukupi kebutuhan sarana fisik, infrastruktur, serta layanan pendukung kelayakan ekosistem wisata.
- d) *Implementor*: Komunitas lokal sebagai pelaksana kebijakan di lapangan.
- e) *Accelerator*: Saluran komunikasi publik yang mempercepat penyebaran promosi serta mendongkrak eksposur guna meningkatkan daya tarik wisata secara masif.

Faktor pendukung dan penghambat merupakan kondisi yang dapat memperkuat atau melemahkan proses pengembangan pariwisata. Dalam penelitian ini, faktor pendukung dan penghambat digunakan untuk melihat kondisi yang memengaruhi pelaksanaan peran *stakeholder* dalam pengembangan destinasi wisata. Faktor tersebut dianalisis melalui empat aspek, yaitu nilai, komunikasi, kepercayaan, dan kebijakan (Destiana et al., 2020).

a) Nilai

Nilai merupakan prinsip, orientasi, atau kepentingan yang menjadi dasar bagi *stakeholder* dalam menjalankan perannya. Nilai dapat menjadi faktor pendukung apabila terdapat kesamaan pandangan antar *stakeholder* dalam mendukung tujuan pengembangan pariwisata. Sebaliknya, nilai dapat menjadi faktor penghambat apabila terdapat perbedaan kepentingan, orientasi, atau prioritas antar *stakeholder*.

Gejala yang diamati:

- 1) Kesamaan tujuan antar *stakeholder* dalam pengembangan pariwisata.
- 2) Komitmen *stakeholder* dalam mendukung pengembangan destinasi wisata.
- 3) Kesesuaian antara kepentingan *stakeholder* dengan tujuan pengembangan wisata.
- 4) Perbedaan kepentingan yang berpotensi menghambat kerja sama.

b) Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi, koordinasi, dan pertukaran pendapat antar *stakeholder* dalam pengembangan pariwisata. Komunikasi dapat menjadi faktor pendukung apabila informasi tersampaikan secara jelas, terbuka, dan berkelanjutan. Sebaliknya, komunikasi dapat menjadi faktor penghambat apabila terjadi kesalahpahaman, keterlambatan informasi, atau tidak adanya forum komunikasi yang efektif. Gejala yang diamati:

- 1) Mekanisme komunikasi antar *stakeholder*.
- 2) Kejelasan penyampaian informasi dalam pengembangan pariwisata.
- 3) Intensitas koordinasi antar *stakeholder*.
- 4) Hambatan komunikasi dalam pelaksanaan kerja sama.

c) Kepercayaan

Kepercayaan merupakan keyakinan antar *stakeholder* terhadap komitmen, tanggung jawab, dan konsistensi masing-masing pihak dalam menjalankan perannya. Kepercayaan dapat menjadi faktor pendukung apabila *stakeholder* saling terbuka dan memiliki keyakinan terhadap kerja sama yang dibangun. Sebaliknya, kepercayaan dapat menjadi faktor penghambat apabila terdapat keraguan, konflik, atau kurangnya transparansi antar *stakeholder*. Gejala yang diamati:

- 1) Tingkat kepercayaan antar *stakeholder*.
- 2) Keterbukaan *stakeholder* dalam bekerja sama.
- 3) Konsistensi *stakeholder* dalam menjalankan peran.
- 4) Konflik atau keraguan yang memengaruhi hubungan antar .

d) Kebijakan

Kebijakan merupakan aturan, keputusan, program, atau pedoman yang menjadi dasar dalam pengembangan pariwisata. Kebijakan dapat menjadi faktor pendukung apabila mampu memberikan arah, kepastian, dan dukungan terhadap pelaksanaan pengembangan wisata. Sebaliknya, kebijakan dapat menjadi faktor penghambat apabila terdapat tumpang tindih aturan, ketidaksesuaian pelaksanaan, atau

keterbatasan dukungan kebijakan. Gejala yang diamati:

- 1) Dukungan regulasi terhadap pengembangan pariwisata.
- 2) Kesesuaian kebijakan dengan pelaksanaan di lapangan.
- 3) Kejelasan pembagian kewenangan antar *stakeholder*.
- 4) Hambatan kebijakan dalam proses pengembangan destinasi wisata.

### **1.9 Argumentasi Penelitian**

Keterlibatan dalam pengembangan pariwisata merupakan variabel penting dalam paradigma Administrasi Publik berbasis *governance*. Menurut Thoha dalam (Noor et al., 2022), paradigma *governance* menekankan peran masyarakat dalam administrasi publik. Untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik, diperlukan sinergi, keseimbangan peran, dan pengawasan antaraktor termasuk pihak di luar pemerintah. Kolaborasi yang sejajar antara pemerintah, masyarakat, dan sektor lain menjadi kunci penyelesaian permasalahan publik.

Dalam paradigma *governance*, kebijakan publik adalah instrumen utama untuk mengatasi permasalahan. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Proses penyusunan kebijakan meliputi lima tahap, yakni penentuan agenda, formulasi, adopsi, implementasi, dan evaluasi (William Dunn dalam Subarsono, 2015). Proses ini melibatkan pemerintah dan aktor nonpemerintah dalam perencanaan serta pelaksanaan kebijakan. Dalam sektor pariwisata, paradigma *governance* relevan melalui pendekatan *collaborative governance* yang melibatkan berbagai

aktor dalam pengambilan keputusan.

Penelitian terdahulu (Maturbongs & Lekatompessy, 2020) menunjukkan bahwa kolaborasi lintas sektor menciptakan kebijakan yang inklusif, meningkatkan akuntabilitas, membangun kepercayaan publik, dan menghadirkan inovasi. Karena itu, keterlibatan *stakeholder* dalam pengembangan pariwisata menjadi bagian tak terpisahkan dari tata kelola yang adaptif, partisipatif, dan berkelanjutan. Namun, keberhasilan kolaborasi tersebut sangat bergantung pada pemahaman yang mendalam terhadap peran dan kontribusi masing-masing *stakeholder* dalam struktur *governance*. Setiap aktor membawa kepentingan, sumber daya, dan kapasitas yang berbeda-beda. Oleh karena itu, penting bagi penelitian ini untuk secara sistematis mengidentifikasi dan menganalisis bagaimana tiap aktor berperan dalam pengembangan pariwisata khususnya di kawasan Candi Gedong Songo. Lebih jauh, penelitian ini juga menekankan perlunya mengidentifikasi berbagai faktor pendukung dan penghambat dalam proses kolaboratif. Keberadaan dinamika tersebut sering kali memengaruhi sejauh mana kolaborasi dapat berjalan secara efektif.

## **1.10 Metode Penelitian**

### **1.10.1 Tipe penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, yang bertujuan untuk menggambarkan dan memahami secara mendalam fenomena peran antar aktor dalam pengembangan objek wisata Candi Gedong Songo di Kabupaten Semarang. Tipe penelitian deskriptif kualitatif dipilih karena penelitian ini

berupaya menggambarkan secara mendalam, sistematis, dan kontekstual mengenai peran *stakeholder* dalam pengembangan Objek Wisata Candi Gedong Songo di Kabupaten Semarang. Penelitian ini tidak diarahkan untuk menguji hipotesis atau mengukur hubungan antarvariabel secara statistik, melainkan untuk memahami fenomena tata kelola pariwisata berdasarkan kondisi nyata yang terjadi di lapangan.

Pemilihan metode kualitatif didasarkan pada karakteristik permasalahan penelitian yang menekankan pada pemahaman terhadap proses, makna, interaksi, serta dinamika peran antaraktor dalam pengembangan destinasi wisata. menjelaskan bahwa penelitian kualitatif merupakan desain penelitian yang temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau perhitungan, tetapi bertujuan untuk mengungkap fenomena secara holistik dan kontekstual melalui pengumpulan data pada latar alamiah dengan peneliti sebagai instrumen kunci. Selain itu, penelitian kualitatif bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis induktif, sehingga proses dan makna berdasarkan perspektif subjek lebih ditonjolkan dalam penelitian.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan deskriptif kualitatif digunakan untuk menggambarkan bagaimana masing-masing *stakeholder* menjalankan perannya dalam pengembangan Candi Gedong Songo, baik sebagai pembuat kebijakan, koordinator, fasilitator, pelaksana, maupun akselerator. Dengan demikian, tipe penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus digunakan agar penelitian ini mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai peran *stakeholder* dalam pengembangan Candi Gedong Songo, sekaligus mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kolaborasi

antarstakeholder. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk memahami fenomena secara lebih mendalam berdasarkan data lapangan, data informan, dokumen pendukung, serta dinamika sosial kelembagaan yang terjadi dalam proses pengembangan pariwisata.

### **1.10.2 Situs Penelitian**

Penelitian ini memfokuskan pada fakta mengenai peran *stakeholder* dalam pengembangan objek wisata Candi Gedong Songo yang lokusnya berada di kawasan Candi Gedong Songo, Kecamatan Bandungan, Kabupaten Semarang.

### **1.10.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian ini terdiri atas para yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam pengembangan Objek Wisata Candi Gedong Songo. Penentuan informan dilakukan menggunakan teknik *snowball sampling*. Menurut Sugiyono (2013 : 85-86), *snowball sampling* merupakan teknik penentuan sampel yang pada awalnya berjumlah sedikit, kemudian berkembang menjadi lebih banyak karena informan awal merekomendasikan informan lain yang dianggap mengetahui dan memahami permasalahan yang diteliti. Oleh karena itu, penelitian ini diawali dengan pemilihan beberapa informan kunci yang dianggap memiliki pengetahuan, pengalaman, dan keterlibatan dalam pengembangan Candi Gedong Songo. Selanjutnya, informan tersebut memberikan rekomendasi mengenai pihak-pihak lain yang dinilai relevan dan memiliki informasi yang dibutuhkan peneliti, sehingga jumlah informan berkembang sesuai kebutuhan data penelitian hingga mencapai kecukupan informasi.

Proses penentuan informan dilakukan secara bertahap hingga data yang diperoleh dianggap memadai dan mampu menjawab fokus penelitian. Selain informan yang diwawancarai secara langsung, identifikasi *stakeholder* lainnya juga dilakukan melalui studi dokumentasi, observasi lapangan, data sekunder, serta informasi yang diperoleh dari informan kunci. Dengan demikian, subjek penelitian mencakup seluruh *stakeholder* yang memiliki peran dan kepentingan dalam pengembangan Objek Wisata Candi Gedong Songo. Adapun yang menjadi informan kunci dalam penelitian ini adalah Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang.

#### **1.10.4 Jenis Data**

Data adalah nilai yang merepresentasikan deskripsi dari suatu objek dan berfungsi sebagai penggambaran fakta yang ada. Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini meliputi:

a. Informasi Informan

Sumber data utama berasal dari kata-kata dan tindakan para pemangku kepentingan yang diobservasi atau diwawancarai. Proses pencatatan data dilakukan melalui wawancara mendalam dan observasi langsung, yang bertujuan untuk menggali informasi dari berbagai pihak yang berperan dalam pengembangan Candi Gedong Songo sebagai destinasi wisata.

b. Sumber Tertulis

Data tambahan dari sumber tertulis dapat berupa buku, majalah ilmiah, arsip, dokumen pribadi, dan dokumen resmi. Dalam penelitian ini,

data tertulis berasal dari dokumen yang diperoleh melalui Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, laporan akademik, serta literatur terkait pengelolaan wisata dan peran *stakeholder*. Dokumen ini akan memperkaya analisis dan memperkuat temuan di lapangan.

c. Foto

Foto dapat menghasilkan data deskriptif yang berharga dan berfungsi untuk menelaah aspek-aspek subjektif yang dianalisis secara induktif. Foto-foto diambil oleh peneliti saat melakukan observasi di Candi Gedong Songo guna menangkap kondisi, aktivitas, dan interaksi antara *stakeholders* dalam pengelolaan pariwisata. Foto-foto ini menjadi bukti visual yang mendukung data kualitatif dan memberikan representasi yang lebih jelas mengenai situasi lapangan.

d. Data Statistik

Meskipun penelitian ini bersifat kualitatif, data statistik digunakan sebagai pelengkap untuk memberikan gambaran mengenai kecenderungan atau pola tertentu di lokasi penelitian. Data statistik ini diperoleh dari Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang, yang mencakup data kunjungan wisatawan, tren pariwisata, serta indikator lainnya yang relevan dengan pengelolaan Candi Gedong Songo. Data ini membantu memperkaya analisis mengenai dampak dan perkembangan pariwisata di kawasan tersebut.

### 1.10.5 Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini didapatkan dari :

#### a) Data Primer

Menurut (Sulung & Muspawi, 2024) data primer merupakan sumber informasi utama yang diperoleh secara langsung oleh peneliti dari sumber asli yang berkaitan dengan fokus penelitian. Pada penelitian ini, data primer didapatkan melalui wawancara mendalam kepada para informan, termasuk pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengelolaan objek wisata Candi Gedong Songo. Pada penelitian ini, data primer diperoleh melalui wawancara mendalam kepada para informan yang terlibat dalam pengelolaan dan pengembangan Objek Wisata Candi Gedong Songo. Pemilihan informan dilakukan menggunakan teknik snowball sampling dengan Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang sebagai informan kunci awal karena memiliki peran strategis dalam pengelolaan dan pengembangan pariwisata daerah. Selanjutnya, peneliti memperoleh informan lain berdasarkan rekomendasi dari informan sebelumnya yang dianggap memiliki keterkaitan serta informasi yang relevan dengan fokus penelitian. Keterlibatan para informan tersebut disesuaikan dengan klasifikasi peran *stakeholder* menurut Nugroho, yaitu sebagai *policy creator*, *coordinator*, *facilitator*, *implementor*, dan *accelerator* dalam pengembangan kawasan wisata Candi Gedong Songo.

#### b) Data Sekunder

Selain data primer, penelitian ini juga menggunakan data sekunder sebagai data pendukung. Data sekunder merupakan data yang

diperoleh secara tidak langsung melalui sumber yang telah tersedia sebelumnya, seperti dokumen, arsip, laporan, buku, jurnal akademik, artikel berita, publikasi pemerintah, serta sumber tertulis lainnya yang relevan dengan topik penelitian (Sulung & Muspawi, 2024). Data ini meliputi:

- 1) Laporan resmi dari Dinas Pariwisata Kabupaten Semarang.
- 2) Dokumen terkait pembagian fokus masing-masing *stakeholder*.
- 3) Informasi yang didapat dari internet yang relevan dengan penelitian
- 4) Statistik kunjungan wisatawan dan data ekonomi lokal dari Badan Pusat Statistik (BPS).
- 5) Artikel ilmiah dan penelitian terdahulu mengenai pengelolaan pariwisata berbasis kolaborasi lintas sektor.

#### **1.10.6 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan metode triangulasi dengan menggabungkan wawancara, observasi, dokumentasi, dan studi pustaka. Berikut adalah teknik pengumpulan data yang digunakan:

##### **a. Wawancara**

Wawancara merupakan komunikasi langsung antara peneliti dengan informan untuk menggali informasi mendalam. Pada penelitian ini, digunakan wawancara semi-terstruktur, di mana pertanyaan-pertanyaan dasar telah dirancang sebelumnya, tetapi tetap memberikan ruang bagi pengembangan jawaban. Wawancara dilakukan untuk memahami peran masing-masing aktor, faktor pendukung dan penghambat pengelolaan pariwisata, serta efektivitas

kolaborasi lintas sektor.

b. Observasi

Observasi dilakukan dengan mengamati secara langsung kondisi objek wisata Candi Gedong Songo, aktivitas para pemangku kepentingan, dan fasilitas penunjang yang tersedia. Peneliti menggunakan teknik *participant observation*, di mana peneliti terlibat secara langsung di lokasi penelitian untuk memahami dinamika pengelolaan wisata dari sudut pandang praktis.

c. Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan data berupa foto, rekaman video, dokumen resmi, laporan statistik, dan arsip terkait pengelolaan wisata Candi Gedong Songo. Metode ini bertujuan untuk memperkuat hasil analisis dan memberikan bukti pendukung dalam penelitian.

d. Studi Pustaka

Studi pustaka dilakukan dengan menelaah literatur terkait, baik berupa buku, jurnal ilmiah, maupun dokumen peraturan yang mendasari pengembangan pariwisata berbasis kolaborasi. Penelaahan ini membantu memahami teori dan konsep yang relevan, seperti teori peran dan faktor pendukung dan penghambat, serta memberikan referensi tambahan untuk memperkaya analisis penelitian.

### **1.10.7 Analisis dan interpretasi data**

Proses analisis dan interpretasi data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode analisis kualitatif deskriptif. Tahapan analisis mengikuti langkah-langkah yang diuraikan oleh Miles dan Huberman dalam

(Fadli, 2021) yang terdiri dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Setiap tahap memiliki peran penting dalam memastikan bahwa data yang dikumpulkan dapat diolah secara sistematis dan menghasilkan informasi yang relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian.

### 1. Pengumpulan Data

Tahapan di mana informasi diperoleh melalui berbagai metode, seperti observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara mendalam untuk memahami konteks penelitian.

### 2. Reduksi data

Tahapan penyaringan informasi untuk menyeleksi data yang paling relevan dengan fokus penelitian. Pada tahap ini, data yang berlebihan atau tidak relevan dihilangkan, sehingga analisis lebih terfokus pada informasi penting. Reduksi data dilakukan dengan mengidentifikasi pola, tema, atau kategori yang muncul dari data yang telah dikumpulkan. Hal ini bertujuan untuk mempermudah proses interpretasi dan penyajian data.

### 3. Penyajian data

Data yang telah direduksi kemudian diorganisasikan dalam format yang memungkinkan pembaca untuk memahami hubungan antar elemen dengan mudah. Dalam penelitian ini, data disajikan dalam bentuk narasi deskriptif, tabel, diagram, atau grafik yang relevan. Penyajian data bertujuan untuk memberikan gambaran yang komprehensif tentang peran para pemangku

kepentingan, model jaringan hubungan, serta faktor pendukung dan penghambat dalam pengembangan pariwisata.

#### 4. Penarikan kesimpulan dan verifikasi

Pada tahap ini, peneliti menginterpretasikan data yang telah disusun untuk menjawab pertanyaan penelitian. Kesimpulan yang dihasilkan tidak hanya berupa deskripsi fenomena yang diamati, tetapi juga menjelaskan hubungan antara temuan-temuan utama dan implikasinya. Kesimpulan tersebut kemudian diverifikasi dengan mengacu pada data yang ada untuk memastikan validitas dan konsistensinya.

#### **1.10.8 Kualitas Data (Goodness Criteria)**

Penelitian ini menggunakan pendekatan triangulasi untuk memastikan kualitas data yang diperoleh. Triangulasi adalah metode yang memanfaatkan berbagai sumber data, teknik pengumpulan data, atau teori untuk memvalidasi informasi yang dihasilkan dari proses penelitian. Pendekatan ini bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam dan akurat terhadap fenomena yang diteliti. Salah satu metode triangulasi yang digunakan adalah membandingkan hasil wawancara dengan observasi. Dalam praktiknya, data yang diperoleh dari wawancara mendalam dibandingkan dengan hasil pengamatan langsung di lapangan untuk melihat konsistensi dan akurasi informasi. Langkah ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi kesesuaian antara apa yang dikatakan oleh responden dengan fakta yang terjadi di lapangan.

Selain itu, peneliti juga melakukan triangulasi dengan menggunakan berbagai sumber informasi. Informasi yang diperoleh dari berbagai informan utama, seperti pemerintah, masyarakat lokal, dan pihak swasta, dikaji dan dibandingkan untuk menemukan pola atau kesamaan tertentu. Langkah ini memperkuat validitas data karena melibatkan sudut pandang yang berbeda, yang pada akhirnya memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai isu yang sedang diteliti. Triangulasi teori juga diterapkan untuk menguji validitas data. Dalam konteks ini, data yang diperoleh dibandingkan dengan teori-teori yang relevan dalam literatur. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa temuan penelitian tidak hanya valid secara empiris tetapi juga memiliki landasan teoretis yang kuat. Dengan mengaitkan temuan dengan teori yang ada, peneliti dapat menjelaskan temuan-temuan tersebut secara lebih mendalam dan sistematis.

Pada akhirnya, pendekatan triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini memastikan bahwa data yang diperoleh memenuhi kriteria kualitas yang baik, yaitu validitas, reliabilitas, dan akurasi. Validitas mengacu pada sejauh mana data menggambarkan fenomena yang sebenarnya. Reliabilitas memastikan bahwa metode yang digunakan menghasilkan data yang konsisten jika diulang pada kondisi serupa. Akurasi, di sisi lain, menekankan pentingnya data yang terperinci dan bebas dari bias. Dengan mengintegrasikan ketiga aspek ini, penelitian ini mampu menghasilkan temuan yang dapat dipercaya dan relevan untuk pengembangan kebijakan maupun penelitian lanjutan.