YASIN
Jurnal Pendidikan dan Sosial Budaya

p-ISSN: 2808-2346
e-ISSN: 2808-1854

Terindeks: SINTA 5, Copernicus, Dimensions, Scilit, Lens, Crossref, Semantic, Garuda, Google, Base, etc.

https://doi.org/10.58578/yasin.v6i5.11883

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENGEMBANGAN KAWASAN WISATA GOA KELELAWAR PADAYO KECAMATAN LUBUK KILANGAN KOTA PADANG

Collaborative Governance in the Development of the Padayo Bat Cave Tourism Area in Lubuk Kilangan District, Padang City

Meliza Aulia Putri & Artha Dini Akmal
Universitas Negeri Padang
melizaaup@gmail.com; arthadiniakmal@gmail.com

Article Info:

Submitted:	Revised:	Accepted:	Published:
Jul 11, 2026	Aug 8, 2026	Aug 20, 2026	Aug 25, 2026

Abstract

The development of the Goa Kelelawar Padayo tourism area involves the Padang City Government, the community, Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis), and PT Semen Padang because of the limited resources of the government and community and the demands of sustainable tourism development. However, collaboration during the development stage has not fully ensured the sustainability of tourism area management. This study aimed to analyze collaborative governance in the development of the Goa Kelelawar Padayo tourism area and identify its supporting and inhibiting factors. The study employed a qualitative descriptive method with a case study approach. Data were collected through interviews, observations, and documentation and then analyzed interactively through data reduction, data presentation, and conclusion drawing. The analysis referred to Ansell and Gash's collaborative governance framework, which encompasses starting conditions, institutional design, facilitative leadership, and the collaborative process. The results showed that collaboration was relatively strong during the initiation, planning, and development stages, as indicated by community participation, government support, PT Semen Padang's corporate social responsibility (CSR) contributions, dialogue among actors, trust building, and the construction of

Yasin Journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License

tourism facilities. Nevertheless, the sustainability of the collaboration remained suboptimal because of declining coordination after the development stage, community participation that remained representative in nature, the absence of a permanent collaborative forum, dependence on CSR resources, and changes in development priorities. Factors supporting the collaboration included social capital, shared objectives, government support, and CSR, whereas the inhibiting factors comprised limited resources, weak coordination, and institutional capacity that had not yet become sustainable. These findings emphasize that the sustainable development of Goa Kelelawar Padayo requires stronger coordination among actors, broader community participation, and the establishment of a permanent collaborative institution to maintain the continuity of tourism area management.

Keywords: Collaborative Governance; Goa Kelelawar Padayo; Sustainable Tourism; Tourism Area Development

Abstrak: Pengembangan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo melibatkan Pemerintah Kota Padang, masyarakat, Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis), dan PT Semen Padang karena keterbatasan sumber daya pemerintah dan masyarakat serta tuntutan pengembangan pariwisata berkelanjutan. Namun, kolaborasi pada tahap pembangunan belum sepenuhnya menjamin keberlanjutan pengelolaan kawasan wisata. Penelitian ini bertujuan menganalisis *collaborative governance* dalam pengembangan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambatnya. Penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, kemudian dianalisis secara interaktif melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Analisis mengacu pada kerangka *collaborative governance* Ansell dan Gash yang mencakup *starting conditions*, *institutional design*, *facilitative leadership*, dan *collaborative process*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi berlangsung cukup kuat pada tahap inisiasi, perencanaan, dan pembangunan, yang ditandai oleh partisipasi masyarakat, dukungan pemerintah, kontribusi tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) PT Semen Padang, dialog antaraktor, pembentukan kepercayaan, dan pembangunan fasilitas wisata. Meskipun demikian, keberlanjutan kolaborasi belum optimal karena menurunnya koordinasi pascapembangunan, partisipasi masyarakat yang masih bersifat representatif, belum terbentuknya forum kolaborasi permanen, ketergantungan pada sumber daya CSR, dan perubahan prioritas pembangunan. Faktor pendukung kolaborasi meliputi modal sosial, kesamaan tujuan, dukungan pemerintah, dan CSR, sedangkan faktor penghambatnya mencakup keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi, dan kapasitas kelembagaan yang belum berkelanjutan. Temuan ini menegaskan bahwa keberlanjutan pengembangan Goa Kelelawar Padayo memerlukan penguatan koordinasi antaraktor, perluasan partisipasi masyarakat, dan pembentukan kelembagaan kolaboratif permanen untuk menjaga kesinambungan pengelolaan kawasan wisata.

Kata Kunci: *Collaborative Governance*; Goa Kelelawar Padayo; Pariwisata Berkelanjutan; Pengembangan Kawasan Wisata

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan sumber daya alam, keanekaragaman budaya, serta bentang geografis yang sangat potensial untuk dikembangkan

sebagai sektor pariwisata. Keberagaman tersebut menjadi modal penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, membuka kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat, serta memperkuat pembangunan daerah melalui pengembangan destinasi wisata berbasis potensi lokal (Zaitul et al., 2022). Kondisi geografis Indonesia yang terbentuk melalui proses geologis yang kompleks juga menghasilkan berbagai bentang alam yang memiliki nilai ekologis, estetis, dan ekonomi, termasuk kawasan pegunungan, karst, gua, pantai, dan kawasan hutan (Hardianto, 2023). Pengembangan pariwisata pada dasarnya tidak hanya berorientasi pada peningkatan jumlah wisatawan, tetapi juga harus memperhatikan keberlanjutan lingkungan, pemberdayaan masyarakat, pemerataan manfaat ekonomi, serta pelestarian sosial dan budaya. Hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan yang menempatkan pembangunan kepariwisataan sebagai bagian dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab. Perkembangan sektor pariwisata Indonesia menunjukkan kecenderungan positif setelah pandemi, yang terlihat dari peningkatan kunjungan wisatawan mancanegara menjadi 13,90 juta kunjungan pada tahun 2024 dan wisatawan nusantara mencapai sekitar 1,02 miliar perjalanan, sehingga sektor pariwisata semakin strategis bagi perekonomian nasional. Dengan demikian, peningkatan potensi pariwisata perlu diikuti oleh tata kelola destinasi yang mampu mengintegrasikan kepentingan pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan aktor lainnya agar manfaat pengembangan wisata dapat dirasakan secara berkelanjutan oleh masyarakat lokal.

Dalam konteks pengembangan destinasi wisata, pemerintah tidak dapat bekerja secara sendiri karena kompleksitas persoalan pariwisata mencakup aspek infrastruktur, pembiayaan, promosi, pelayanan, pengelolaan lingkungan, pemberdayaan masyarakat, hingga keberlanjutan ekonomi lokal. Ketersediaan jalan, transportasi, penerangan, sanitasi, tempat parkir, toilet, tempat ibadah, tempat sampah, pusat informasi, serta fasilitas pendukung lainnya merupakan bagian penting yang menentukan kenyamanan wisatawan dan daya saing suatu destinasi (Supriadi & Roedjinandari, 2017). Begitupula (Setiawan et al., 2023) juga menegaskan bahwa penyediaan pelayanan dan barang publik memiliki pengaruh terhadap kemajuan, daya saing, dan keberlanjutan suatu kawasan wisata karena aktivitas pariwisata melibatkan berbagai kepentingan dan pergerakan manusia secara intensif. Oleh sebab itu, pengembangan pariwisata membutuhkan sinergi antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan regulator, sektor swasta sebagai salah satu sumber pembiayaan dan dukungan sumber daya, serta masyarakat sebagai pihak yang berada paling dekat dengan destinasi dan

memiliki kepentingan langsung terhadap keberlanjutan kawasan wisata. Dalam perspektif collaborative governance, (Ansell & Gash, 2008) menjelaskan bahwa tata kelola kolaboratif mempertemukan aktor publik dan nonpublik dalam forum bersama untuk mengambil keputusan secara kolektif dan berorientasi pada konsensus, sedangkan keberhasilannya dipengaruhi antara lain oleh ketidakseimbangan sumber daya, kepemimpinan, desain kelembagaan, dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen, dan pemahaman bersama. Konsep tersebut menjadi semakin relevan dalam pengembangan destinasi wisata karena keberhasilan pariwisata tidak hanya ditentukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan berbagai pemangku kepentingan dalam membangun hubungan kerja sama, membagi sumber daya, menyelesaikan konflik kepentingan, dan menghasilkan keputusan yang dapat diterima bersama. Penelitian (Bramwell & Sharman, 1999) menunjukkan bahwa kolaborasi dalam kebijakan pariwisata lokal penting untuk membangun pembelajaran kolektif dan konsensus sekaligus mengurangi ketimpangan kekuasaan antaraktor dalam pengelolaan destinasi.

Konteks tersebut dapat dilihat pada pengembangan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo di Kelurahan Indarung, Kecamatan Lubuk Kilangan, Kota Padang. Goa Kelelawar Padayo merupakan potensi wisata alam yang terbentuk secara alami dan memiliki karakteristik geologi berupa kawasan karst dengan stalaktit dan stalagmit, sehingga memiliki nilai daya tarik wisata sekaligus potensi ekologis yang perlu dikelola secara hati-hati. Sebelum dilakukan pengembangan secara resmi, kawasan ini menghadapi berbagai keterbatasan, antara lain akses jalan yang sulit, jalur tracking yang terjal, minimnya tempat sampah, area parkir, toilet, rest area, serta penerangan di sekitar kawasan wisata. Kondisi tersebut mendorong munculnya kerja sama multipihak antara Pemerintah Kota Padang, masyarakat lokal melalui Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis), dan CSR PT Semen Padang dalam pengembangan kawasan wisata tersebut. Proses kolaborasi kemudian diperkuat melalui kegiatan FGD pada Januari 2022 yang melibatkan berbagai aktor, seperti Pemerintah Kota Padang, DPRD Kota Padang, Bappeda, Universitas Negeri Padang, CSR PT Semen Padang, Karang Taruna, LPM Kecamatan Lubuk Kilangan, Pokdarwis, tokoh adat, dan pemuka masyarakat, serta diwujudkan dalam Perjanjian Kerja Sama Nomor 000114/2023 tentang Pengembangan Kawasan Wisata Goa Kelelawar. Namun, keberadaan kerja sama formal tersebut belum sepenuhnya menjamin terwujudnya tata kelola kolaboratif yang efektif. Dokumen penelitian menunjukkan adanya ketidakseimbangan sumber daya karena anggaran APBD sebesar Rp214.008.000 pada tahun 2023 hanya digunakan untuk penyusunan DED,

sedangkan pembiayaan pembangunan fisik lebih banyak bergantung pada dana CSR PT Semen Padang sehingga mekanisme sharing budget antarpihak belum terintegrasi secara transparan. Selain persoalan pembiayaan, fasilitas kawasan wisata setelah peresmian masih belum sepenuhnya memadai, ditandai dengan kondisi jalur pedestrian, jembatan, dan fasilitas musala yang belum optimal, sementara jumlah kunjungan wisatawan juga menunjukkan kecenderungan menurun setelah periode awal pembukaan.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama pengembangan Goa Kelelawar Padayo tidak semata-mata berkaitan dengan pembangunan fisik, tetapi juga menyangkut bagaimana proses tata kelola kolaboratif antarpihak dibangun, dijalankan, dan dipertahankan. Meskipun Pemerintah Kota Padang, Pokdarwis, masyarakat, dan CSR PT Semen Padang telah terlibat dalam pengembangan kawasan, pembagian peran dalam pemeliharaan fasilitas pascapembangunan masih belum sepenuhnya jelas, koordinasi belum berjalan secara konsisten, dan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan masih cenderung bersifat terbatas. Bahkan, hasil wawancara dalam dokumen menunjukkan bahwa proses perencanaan pengembangan masih dirasakan bersifat top-down, karena masyarakat lokal atau Pokdarwis tidak sepenuhnya terlibat dalam pertemuan perencanaan dan sebagian keterwakilan masyarakat disampaikan melalui ninik mamak. Kondisi tersebut penting dikaji karena (Ansell & Gash, 2008) menempatkan dialog langsung, kepercayaan, komitmen, kepemimpinan, keseimbangan sumber daya, dan desain kelembagaan sebagai unsur penting dalam keberhasilan kolaborasi. Begitupula penelitian (Emerson et al., 2022) menjelaskan bahwa collaborative governance perlu dipahami sebagai suatu sistem yang mencakup konteks sistem, rezim tata kelola kolaboratif, dinamika kolaborasi, tindakan bersama, serta dampak dan adaptasi yang dihasilkan dari proses tersebut. Permasalahan kepemimpinan juga menjadi penting karena perubahan kepala daerah berpotensi memengaruhi kesinambungan komunikasi, kebijakan, dan komitmen antaraktor, sementara forum koordinasi yang ada masih bersifat temporer dan belum berkembang menjadi kelembagaan kolaboratif yang permanen untuk melakukan pengawasan dan evaluasi. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis proses kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat, mengidentifikasi bentuk dan dinamika hubungan antaraktor, serta mengungkap faktor pendukung dan penghambat yang memengaruhi keberlanjutan pengembangan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang..

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk memperoleh gambaran secara mendalam mengenai *collaborative governance* dalam pengembangan kawasan Wisata Goa Kelelawar Padayo Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian berfokus pada pemahaman terhadap fenomena sosial berdasarkan pengalaman, pandangan, dan keterlibatan para aktor yang terlibat secara langsung dalam proses pengembangan wisata. Menurut (Sugiyono, 2023)menjelaskan bahwa penelitian kualitatif digunakan untuk memahami fenomena dalam kondisi alamiah dengan data yang diperoleh berupa kata-kata, narasi, tindakan, dokumen, dan gambar. Penelitian ini berfokus pada proses kolaborasi antara Pemerintah Kota Padang melalui Dinas Pariwisata, Kelompok Sadar Wisata (POKDARWIS), masyarakat sekitar, PT Semen Padang melalui program CSR, serta pihak lain yang berkepentingan terhadap pengembangan Goa Kelelawar Padayo. Fokus analisis mengacu pada konsep *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008), yang meliputi kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, serta proses kolaboratif yang mencakup dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan pencapaian hasil sementara. Informan penelitian ditentukan secara *purposive sampling*, yaitu berdasarkan pertimbangan bahwa informan memiliki pengetahuan, pengalaman, dan keterlibatan langsung terhadap objek penelitian. Informan terdiri atas Kepala Bidang Program Dinas Pariwisata Kota Padang, Ketua dan anggota POKDARWIS, Kepala Unit CSR PT Semen Padang, pakar pariwisata, masyarakat sekitar, serta wisatawan.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara, buku catatan, dan alat perekam untuk memperoleh informasi mengenai peran masing-masing aktor, bentuk komunikasi, pembagian sumber daya, proses pengambilan keputusan, pembangunan kepercayaan, komitmen, hambatan, dan hasil kolaborasi dalam pengembangan Goa Kelelawar Padayo. Harahap menjelaskan bahwa wawancara merupakan teknik pengumpulan data melalui komunikasi langsung antara peneliti dan informan untuk memperoleh informasi secara mendalam mengenai fenomena yang diteliti (Harahap, 2020). Sementara itu, dokumentasi digunakan untuk melengkapi hasil wawancara melalui berbagai dokumen, laporan, arsip, foto, berita, kebijakan, dan dokumentasi kegiatan pengembangan wisata (Sugiyono, 2023). Data yang diperoleh selanjutnya diuji keabsahannya melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi dari Dinas Pariwisata, POKDARWIS, pihak CSR

PT Semen Padang, masyarakat, pakar pariwisata, dan wisatawan. Triangulasi dilakukan untuk memastikan konsistensi informasi dan meningkatkan kredibilitas temuan penelitian. Penggunaan triangulasi sumber juga penting karena proses *collaborative governance* melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan, pengalaman, dan perspektif yang berbeda.

Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña yang meliputi kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Pada tahap kondensasi data, peneliti menyeleksi, merangkum, mengelompokkan, dan memusatkan data hasil wawancara serta dokumentasi berdasarkan fokus penelitian, khususnya mengenai kondisi awal kolaborasi, desain kelembagaan, kepemimpinan, komunikasi, kepercayaan, komitmen, pemahaman bersama, pembagian sumber daya, hambatan, dan hasil kolaborasi. Selanjutnya, data disajikan dalam bentuk uraian naratif, tabel, atau pengelompokan tema sehingga hubungan antara berbagai aktor dan proses kolaborasi dapat dipahami secara sistematis. Tahap terakhir adalah penarikan dan verifikasi kesimpulan dengan membandingkan berbagai informasi yang diperoleh dari informan dan dokumen pendukung. Proses analisis dilakukan secara terus-menerus sejak pengumpulan data hingga diperoleh temuan yang konsisten dan kredibel (Miles et al., 2022). Dengan metode tersebut, penelitian diharapkan mampu menjelaskan secara komprehensif bagaimana tata kelola kolaboratif antarpemangku kepentingan berlangsung dalam pengembangan kawasan Wisata Goa Kelelawar Padayo, termasuk bentuk peran masing-masing aktor, mekanisme kerja sama, faktor pendukung dan penghambat, serta hasil yang dicapai dari proses kolaborasi.

HASIL

Pelaksanaan Kolaborasi dalam Pengembangan Kawasan Wisata Goa Kelelawar Padayo Indarung Kecamatan Lubuk Kilangan

Penelitian mengenai tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) dalam pengembangan kawasan wisata Geosite Goa Kelelawar Padayo di Kecamatan Lubuk Kilangan, Kota Padang, menunjukkan bahwa pengembangan kawasan tersebut merupakan hasil interaksi dan kerja sama antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat lokal. Proses kolaborasi tidak hanya berorientasi pada pembangunan fisik kawasan wisata, tetapi juga mencakup pembentukan kelembagaan, peningkatan kapasitas masyarakat, perlindungan lingkungan, serta penciptaan peluang ekonomi bagi masyarakat sekitar. Berdasarkan perspektif *collaborative governance* Ansell dan Gash, proses tersebut dapat dilihat melalui kondisi

awal kolaborasi, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, serta proses kolaboratif yang meliputi dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, *shared understanding*, komitmen terhadap proses, dan pencapaian hasil sementara.

1. Kondisi Awal Kawasan Wisata Goa Kelelawar Padayo

Sebelum dilakukan program pengembangan, kondisi kawasan Goa Kelelawar Padayo masih sangat terbatas dan belum mendapatkan penataan sebagai destinasi wisata yang representatif. Area di sekitar dan di dalam goa masih dipenuhi semak belukar serta pepohonan besar. Akses menuju kawasan juga masih berupa jalan tanah dan kerikil yang licin, terutama ketika musim hujan, sehingga menimbulkan risiko keselamatan bagi masyarakat maupun calon wisatawan. Pada tahap awal tersebut, belum tersedia fasilitas pendukung seperti penerangan di dalam goa, jalur pedestrian yang layak, tempat parkir, toilet, tempat duduk, maupun sarana keselamatan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa potensi alam yang dimiliki Goa Kelelawar Padayo belum didukung oleh infrastruktur dan tata kelola yang memadai sehingga belum mampu memberikan pengalaman wisata yang aman dan nyaman bagi pengunjung.

Keterbatasan juga terlihat dari sisi sumber daya finansial pemerintah daerah. Pemerintah Kota Padang memiliki keterbatasan kemampuan APBD dalam membiayai keseluruhan kebutuhan pengembangan kawasan. Pada tahun anggaran 2023, pemerintah hanya dapat mengalokasikan anggaran sebesar Rp214.008.000,00 yang digunakan untuk penyusunan dokumen perencanaan *Detail Engineering Design* (DED). Sementara itu, kebutuhan pembangunan fisik kawasan jauh lebih besar daripada kemampuan pembiayaan yang tersedia. Kondisi tersebut mendorong munculnya ketergantungan terhadap sumber pembiayaan alternatif, khususnya melalui dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) PT Semen Padang. Perusahaan kemudian memberikan dukungan pendanaan sebesar Rp504.000.000,00 sebagai stimulan pembangunan kawasan. Meskipun jumlah tersebut cukup signifikan untuk mendukung tahap awal pembangunan, dana tersebut belum mampu membiayai seluruh komponen fisik yang tercantum dalam DED, seperti gerbang utama, pos informasi, mushola, menara pandang, gazebo, tempat duduk, dan toilet ramah lingkungan. Akibat keterbatasan tersebut, beberapa fasilitas yang telah dibangun setelah peresmian masih membutuhkan penyempurnaan dan perbaikan lanjutan.

Kondisi awal tersebut sekaligus memperlihatkan adanya ketidakseimbangan sumber daya dan kekuatan antaraktor. Pemerintah memiliki kewenangan regulatif dan kapasitas

kelembagaan, tetapi menghadapi keterbatasan anggaran. PT Semen Padang memiliki sumber daya finansial dan pengalaman dalam menjalankan program CSR, sedangkan masyarakat lokal memiliki pengetahuan mengenai kondisi kawasan, hubungan sosial, serta kepentingan langsung terhadap keberlanjutan Goa Kelelawar Padayo. Dengan demikian, masing-masing aktor memiliki sumber daya yang berbeda dan tidak dapat secara optimal mengembangkan kawasan apabila bekerja sendiri-sendiri. Kondisi inilah yang kemudian menjadi salah satu faktor pendorong terbentuknya pola kolaborasi antara pemerintah, perusahaan, dan masyarakat.

3. Sejarah yang Melatarbelakangi Terbentuknya Kolaborasi

Kolaborasi pengembangan Goa Kelelawar Padayo tidak terbentuk secara tiba-tiba, tetapi memiliki akar sejarah berupa hubungan kerja sama dan kepedulian masyarakat terhadap kawasan tersebut. Sebelum adanya program pengembangan formal, kelompok pemuda dan masyarakat lokal bersama sejumlah pekerja PT Semen Padang telah melakukan kegiatan gotong royong secara sukarela untuk membersihkan dan merawat kawasan goa. Aktivitas tersebut menunjukkan bahwa masyarakat telah memiliki kepedulian dan rasa memiliki terhadap kawasan sebelum pemerintah dan perusahaan masuk melalui program pengembangan yang lebih terstruktur. Dalam perspektif *collaborative governance*, kondisi tersebut menjadi modal sosial awal yang memudahkan terbentuknya hubungan kerja sama karena antaraktor telah memiliki pengalaman interaksi dan kepentingan yang relatif beririsan.

Terbentuknya kolaborasi kemudian semakin kuat setelah Pemerintah Kota Padang menetapkan percepatan pembangunan wilayah timur sebagai salah satu arah kebijakan dalam RPJMD 2019–2024. Pengembangan Goa Kelelawar Padayo dipandang relevan dengan agenda tersebut karena kawasan berada di wilayah timur Kota Padang dan memiliki potensi geowisata yang dapat dikembangkan. Di sisi lain, hubungan antara Dinas Pariwisata Kota Padang dan PT Semen Padang juga telah terbangun melalui berbagai program pemberdayaan masyarakat di wilayah operasional perusahaan. Hubungan historis tersebut menjadi modal penting dalam membangun komunikasi dan kepercayaan ketika muncul gagasan untuk mengembangkan Goa Kelelawar Padayo.

Inisiatif masyarakat kemudian diwujudkan melalui Pokdarwis Padayo yang beranggotakan sekitar 30 orang warga lokal. Kelompok tersebut berperan dalam mengidentifikasi potensi kawasan dan menyusun proposal pengembangan Goa Kelelawar Padayo. Proposal tersebut kemudian mendapatkan respons dari Pemerintah Kota Padang

melalui fasilitasi pertemuan *Focus Group Discussion* (FGD) pada 13 Januari 2022 di Gedung Serbaguna PT Semen Padang. Pertemuan tersebut melibatkan berbagai pihak, antara lain unsur DPRD, Bappeda, Universitas Negeri Padang, manajemen dan CSR PT Semen Padang, Karang Taruna, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Pokdarwis, serta tokoh adat KAN Lubuk Kilangan. FGD tersebut menjadi titik penting dalam peralihan dari kerja sama informal menuju proses kolaborasi yang lebih formal dan terstruktur.

4. Dorongan dan Insentif Partisipasi dalam Kolaborasi

Setiap aktor yang terlibat memiliki kepentingan dan insentif yang berbeda, tetapi saling berhubungan dalam pengembangan kawasan Goa Kelelawar Padayo. Bagi masyarakat lokal dan Pokdarwis, keterlibatan dalam kolaborasi didorong oleh keinginan untuk menjaga kebersihan dan kelestarian lingkungan goa, mengurangi risiko kesehatan yang dapat ditimbulkan oleh keberadaan kotoran kelelawar atau guano, serta memanfaatkan potensi kawasan sebagai sumber ekonomi baru. Pengembangan wisata diharapkan dapat menciptakan peluang bagi masyarakat melalui usaha kuliner, jasa wisata, penjualan produk lokal, dan kegiatan ekonomi lainnya.

Bagi Pemerintah Kota Padang, kolaborasi menjadi instrumen untuk mempercepat pemerataan pembangunan di wilayah timur Kota Padang. Keterbatasan APBD membuat pemerintah membutuhkan pola pembiayaan dan kemitraan yang memungkinkan pembangunan kawasan tetap berjalan tanpa sepenuhnya bergantung pada anggaran pemerintah. Sementara itu, bagi PT Semen Padang, keterlibatan dalam pengembangan Goa Kelelawar Padayo merupakan bagian dari pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan terhadap masyarakat di sekitar wilayah operasional, khususnya kawasan Ring I Indarung. Perbedaan kepentingan tersebut justru menjadi dasar terbentuknya hubungan yang saling melengkapi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat.

5. Desain Kelembagaan Kerja Sama Kolaborasi

Desain kelembagaan pengembangan Goa Kelelawar Padayo menunjukkan adanya upaya untuk membangun pola kerja sama yang melibatkan unsur pemerintah, swasta, dan masyarakat. Dinas Pariwisata Kota Padang berperan sebagai regulator, fasilitator, sekaligus pembina dalam aspek kebijakan dan pengembangan pariwisata. PT Semen Padang mengambil posisi penting sebagai mitra swasta yang menyediakan dukungan pembiayaan melalui program CSR. Sementara itu, Pokdarwis Padayo berperan sebagai aktor masyarakat yang terlibat langsung dalam pengelolaan dan operasional kawasan.



Gambar 1. Keterlibatan Semua Pihak dalam Kegiatan Pengembangan Goa Kelelawar Padayo, Kamis (23/11/2023)

Gambar diatas menjelaskan bahwa pelibatan masyarakat secara formal diperkuat melalui penetapan Pokdarwis berdasarkan Surat Keputusan Wali Kota Padang Nomor 688 Tahun 2023. Struktur tersebut menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya dilibatkan secara informal, tetapi telah memperoleh ruang kelembagaan dalam pengelolaan kawasan wisata.

Kejelasan aturan dasar juga menjadi bagian penting dalam desain kelembagaan kolaborasi. Tata kelola pengelolaan kawasan diperkuat melalui Surat Keputusan Wali Kota Padang Nomor 356 Tahun 2024 tentang Pengukuhan Pengelola Geosite Goa Kelelawar Padayo. Surat keputusan tersebut menetapkan struktur pengelola yang terdiri atas Dewan Pembina, Dewan Pengarah, Dewan Pakar, Dewan Pengurus, serta sejumlah bidang teknis yang meliputi Advokasi, Diklat, Pemberdayaan, Promosi, dan Pengelolaan. Selain itu, hubungan antara pengelola dengan PT Semen Padang juga diperkuat melalui Perjanjian Kerja Sama (PKS) Nomor 000114/HM.06/PJJ/50003887/3000/11.2023 dan Nomor 500.13.2/194/Dispar.PDG/2023. PKS tersebut mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak, mekanisme penggunaan dana CSR, serta batas kewenangan dalam pelaksanaan program. Keberadaan aturan formal tersebut memberikan dasar hukum bagi setiap aktor untuk menjalankan perannya sekaligus mengurangi potensi tumpang tindih kewenangan.

6. Kepemimpinan Fasilitatif dalam Kolaborasi

Kepemimpinan dalam pengembangan Goa Kelelawar Padayo menunjukkan adanya kombinasi antara kepemimpinan masyarakat lokal dan kepemimpinan fasilitatif pemerintah. Pada tingkat lapangan, tokoh masyarakat seperti Bapak Abdul Majid memiliki peran penting dalam menggerakkan partisipasi masyarakat. Kepemimpinannya ditunjukkan melalui keterlibatan langsung dalam kegiatan gotong royong, pemberian contoh kepada masyarakat, serta upaya membangun kesadaran mengenai pentingnya menjaga dan mengembangkan kawasan. Pola kepemimpinan tersebut bersifat partisipatif dan edukatif karena tidak hanya memberikan instruksi, tetapi juga mendorong masyarakat untuk terlibat secara langsung.

Pemerintah Kota Padang pada sisi lain lebih banyak menjalankan fungsi fasilitasi dan pembinaan. Pemerintah memberikan dukungan regulasi, perencanaan, koordinasi, dan pendampingan tanpa mengambil alih pengelolaan operasional kawasan. Pola tersebut memberikan ruang yang cukup besar bagi masyarakat melalui Pokdarwis untuk mengelola destinasi secara langsung. Namun, penelitian juga menemukan bahwa belum terdapat satu struktur kepemimpinan kolaboratif yang secara konsisten mengintegrasikan seluruh *stakeholder* dalam forum koordinasi rutin. Hubungan antaraktor masih cenderung berjalan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing. Kondisi tersebut menyebabkan Pokdarwis menjadi aktor yang relatif dominan dalam pengambilan keputusan operasional dan sekaligus menanggung sebagian besar beban pengelolaan di lapangan.

7. Proses Penyelenggaraan Kolaborasi

Proses kolaborasi diawali melalui dialog tatap muka yang mempertemukan berbagai pemangku kepentingan. FGD pada tahun 2022 menjadi salah satu forum awal untuk mempertemukan pemerintah, perusahaan, akademisi, masyarakat, dan unsur kelembagaan lokal. Proses tersebut kemudian dilanjutkan dengan penyusunan DED pada tahun 2023, peninjauan lapangan bersama Pemerintah Kota Padang dan jajaran PT Semen Padang, serta rapat koordinasi pada tingkat pimpinan. Rangkaian pertemuan tersebut menunjukkan adanya proses komunikasi dan negosiasi antaraktor dalam menentukan arah pengembangan kawasan. Kolaborasi kemudian mencapai tahap implementasi melalui pembangunan fisik dan peresmian kawasan wisata.

Meskipun demikian, dialog tatap muka belum berlangsung secara rutin dan terstruktur. Setelah kawasan diresmikan, frekuensi pertemuan langsung antaraktor cenderung menurun. Komunikasi lebih banyak dilakukan melalui grup WhatsApp dan komunikasi

telepon sehingga proses koordinasi menjadi lebih informal. Pertemuan secara langsung masih dilakukan dalam agenda tertentu, seperti monitoring akses jalan, edukasi geologi karst yang melibatkan PT Semen Padang dan IAGI, diskusi *branding* wisata di Youth Center Padang, serta kegiatan pengukuhan pengelola. Kondisi ini menunjukkan bahwa komunikasi antaraktor tetap berlangsung, tetapi belum sepenuhnya berkembang menjadi mekanisme koordinasi kolaboratif yang rutin dan sistematis.

Aspek kepercayaan (*trust building*) menjadi salah satu kekuatan utama dalam hubungan kolaboratif tersebut. Kepercayaan antaraktor tidak dibangun dari kondisi yang sepenuhnya baru, tetapi didukung oleh sejarah kerja sama antara Pemerintah Kota Padang dan PT Semen Padang melalui berbagai program CSR sebelumnya. Kepercayaan masyarakat juga meningkat setelah pemerintah menunjukkan respons terhadap aspirasi pengembangan kawasan dan PT Semen Padang memberikan dukungan nyata melalui dana CSR sebesar Rp504 juta. Dalam hubungan tersebut, Pokdarwis memiliki posisi strategis sebagai penghubung antara masyarakat dengan pemerintah dan perusahaan. Pokdarwis berfungsi menyampaikan aspirasi masyarakat sekaligus mengomunikasikan kebijakan dan program pengembangan kepada warga lokal.

Kolaborasi juga menghasilkan *shared understanding* atau pemahaman bersama mengenai tujuan pengembangan kawasan. Para aktor memiliki kesepahaman bahwa pengembangan Goa Kelelawar Padayo harus memperhatikan pelestarian ekosistem goa dan habitat kelelawar, menyediakan fasilitas wisata yang aman, serta memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat sekitar. Kesepahaman tersebut kemudian dituangkan dalam berbagai dokumen formal, termasuk DED, Surat Keputusan Wali Kota, dan PKS antara pengelola dengan PT Semen Padang. Dengan demikian, kesamaan pemahaman tidak hanya muncul dalam komunikasi informal, tetapi juga memperoleh bentuk kelembagaan dan administratif yang dapat menjadi pedoman pelaksanaan program.

Komitmen terhadap proses kolaborasi juga terlihat dari keterlibatan para pemangku kepentingan dalam berbagai tahapan pengembangan. Salah satu bentuk konkret komitmen tersebut ditunjukkan melalui kehadiran bersama berbagai pihak dalam kegiatan peletakan batu pertama penataan kawasan pada 23 November 2023. PT Semen Padang menunjukkan komitmen melalui dukungan pembiayaan, sedangkan Pemerintah Kota Padang memberikan dukungan melalui perencanaan, penyusunan DED, regulasi, dan pembinaan. Komitmen juga diwujudkan melalui kegiatan peningkatan kapasitas sumber daya manusia Pokdarwis, antara

lain melalui pelatihan pengelolaan destinasi, pemasaran digital, dan pemahaman mengenai geologi. Hal ini menunjukkan bahwa kolaborasi tidak hanya berorientasi pada pembangunan infrastruktur, tetapi juga berupaya meningkatkan kemampuan aktor lokal dalam mengelola destinasi secara berkelanjutan.

8. Hasil Sementara Kolaborasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antaraktor telah menghasilkan sejumlah perubahan positif dalam pengembangan Goa Kelelawar Padayo. Secara fisik, kawasan telah mengalami penataan dan mulai dilengkapi dengan fasilitas dasar untuk mendukung aktivitas wisata. Dari sisi aksesibilitas, pembukaan dan peningkatan akses jalan memberikan kemudahan bagi masyarakat dan wisatawan untuk mencapai kawasan. Dari aspek kelembagaan, telah terbentuk struktur pengelola yang memiliki legitimasi hukum melalui Surat Keputusan Wali Kota. Selain itu, keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan juga membuka peluang ekonomi melalui kegiatan perdagangan, kuliner, dan jasa wisata. Dengan demikian, kolaborasi telah menghasilkan manfaat yang tidak hanya berkaitan dengan pembangunan kawasan, tetapi juga dengan penguatan kelembagaan dan pemberdayaan masyarakat lokal.

Namun, hasil tersebut masih bersifat sementara dan belum sepenuhnya menunjukkan keberlanjutan kolaborasi. Setelah peresmian kawasan, ditemukan beberapa persoalan seperti menurunnya jumlah kunjungan wisatawan dan mulai mengalami kerusakan beberapa fasilitas fisik, termasuk jembatan kayu. Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan fisik belum secara otomatis menjamin keberlanjutan sebuah destinasi wisata. Diperlukan mekanisme pemeliharaan, promosi, pengembangan produk wisata, serta evaluasi secara berkelanjutan agar fasilitas yang telah dibangun dapat memberikan manfaat dalam jangka panjang.

Kelemahan lain yang ditemukan adalah belum terbentuknya forum evaluasi lintas *stakeholder* yang dilaksanakan secara berkala. Setelah tahap pembangunan dan peresmian, koordinasi antaraktor cenderung menurun dan lebih banyak berlangsung secara sektoral. Akibatnya, persoalan operasional yang muncul di lapangan belum selalu dapat dibahas dan diselesaikan melalui mekanisme bersama. Dalam konteks *collaborative governance*, kondisi tersebut menunjukkan bahwa proses kolaborasi di Goa Kelelawar Padayo telah berhasil membangun fondasi berupa dialog, kepercayaan, kesepahaman, komitmen, dan

kelembagaan, tetapi masih membutuhkan penguatan pada aspek koordinasi berkelanjutan, kepemimpinan bersama, evaluasi, serta pembagian tanggung jawab pascapembangunan.

Faktor Pendorong dan Penghambat Penyelenggaraan Tata Kelola Kolaborasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan tata kelola kolaboratif dalam pengembangan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo didukung oleh beberapa faktor utama. Faktor pertama adalah inisiatif dan partisipasi aktif masyarakat lokal. Sebelum adanya dukungan pemerintah dan CSR, masyarakat bersama pemuda setempat telah melakukan gotong royong untuk membersihkan kawasan, membuka akses menuju goa, serta menjaga lingkungan dan keamanan kawasan. Partisipasi tersebut menjadi modal sosial awal yang memperkuat proses kolaborasi. Selain itu, masyarakat juga memiliki harapan agar pengembangan Goa Kelelawar dapat meningkatkan perekonomian lokal melalui kegiatan perdagangan dan jasa wisata. Dengan demikian, masyarakat tidak hanya menjadi penerima manfaat, tetapi juga menjadi aktor yang sejak awal memiliki kepentingan langsung terhadap keberlanjutan kawasan.

Faktor pendorong berikutnya adalah dukungan pendanaan dan fasilitas dari PT Semen Padang melalui program CSR serta dukungan Pemerintah Kota Padang. PT Semen Padang memberikan dukungan dana sebesar Rp504 juta untuk membantu pembangunan berbagai fasilitas kawasan wisata, seperti akses jalan, gazebo, penerangan, dan fasilitas pendukung lainnya. Sementara itu, pemerintah memberikan dukungan melalui FGD, survei lapangan, penyusunan DED, serta perencanaan pembangunan fasilitas wisata. Kolaborasi tersebut semakin kuat karena Goa Kelelawar Padayo memiliki potensi wisata alam yang menarik, berupa kawasan perbukitan, panorama alam, serta habitat kelelawar. Potensi tersebut menjadi kepentingan bersama yang mendorong pemerintah, perusahaan, Pokdarwis, dan masyarakat untuk terlibat dalam pengembangan kawasan.

Selain faktor tersebut, penelitian menemukan bahwa hubungan kerja sama yang telah terbangun sebelumnya antaraktor menjadi modal penting dalam pelaksanaan kolaborasi. Pemerintah Kota Padang dan PT Semen Padang sebelumnya telah memiliki pengalaman bekerja sama dalam berbagai program pemberdayaan masyarakat. Hubungan historis tersebut mempermudah komunikasi, membangun kepercayaan, dan mempercepat koordinasi ketika pengembangan Goa Kelelawar mulai direncanakan. Dengan demikian, faktor pendorong kolaborasi tidak hanya berasal dari ketersediaan sumber daya, tetapi juga

dari adanya kepercayaan, kepentingan bersama, partisipasi masyarakat, potensi kawasan, dan pengalaman kerja sama antaraktor.

Di sisi lain, penelitian juga menemukan beberapa faktor penghambat dalam penyelenggaraan tata kelola kolaboratif. Hambatan pertama adalah keterbatasan sumber daya dan anggaran. Kemampuan pemerintah dan masyarakat untuk membiayai pembangunan maupun pemeliharaan kawasan masih terbatas sehingga pengembangan sangat bergantung pada dukungan CSR PT Semen Padang. Kondisi tersebut menyebabkan tidak seluruh rencana pembangunan dalam DED dapat direalisasikan secara optimal dan berpotensi menimbulkan persoalan keberlanjutan apabila dukungan CSR berkurang. Keterbatasan anggaran juga berdampak pada pemeliharaan fasilitas yang telah dibangun, sehingga beberapa fasilitas mulai membutuhkan perbaikan.

Hambatan berikutnya adalah komunikasi dan koordinasi antaraktor yang belum berjalan secara rutin dan optimal**.** Pada tahap awal, pertemuan antaraktor cukup intensif melalui FGD, rapat, survei, dan pembahasan perencanaan. Namun, setelah pembangunan selesai, pertemuan bersama semakin jarang dilakukan dan komunikasi lebih banyak berlangsung melalui pesan singkat atau telepon sesuai kebutuhan. Kondisi tersebut menyebabkan hubungan antaraktor cenderung berjalan secara sektoral berdasarkan tugas masing-masing. Akibatnya, berbagai persoalan seperti pemeliharaan fasilitas, pengelolaan kawasan, dan evaluasi perkembangan wisata belum selalu dapat dibahas dan diselesaikan secara bersama-sama.

Penelitian juga menemukan bahwa partisipasi masyarakat dalam forum formal masih terbatas dan bersifat representatif**.** Meskipun masyarakat merupakan salah satu inisiator utama pengembangan kawasan, dalam forum resmi dengan pemerintah dan perusahaan umumnya hanya pengurus Pokdarwis atau tokoh masyarakat tertentu yang hadir. Kondisi ini menyebabkan tidak seluruh masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk menyampaikan aspirasi secara langsung dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, belum adanya forum kolaborasi permanen menjadi hambatan penting karena belum tersedia mekanisme rutin untuk melakukan koordinasi dan evaluasi bersama. Kondisi tersebut turut berpengaruh terhadap pemeliharaan fasilitas dan penyelesaian berbagai persoalan pascapembangunan.

Faktor penghambat lainnya adalah perubahan kepemimpinan dan prioritas kebijakan pemerintah daerah. Pergantian kepemimpinan setelah periode pemerintahan yang

menginisiasi pengembangan kawasan menyebabkan beberapa rencana pengembangan perlu disesuaikan dengan kebijakan dan prioritas pemerintah yang baru. Akibatnya, sejumlah program lanjutan belum dapat direalisasikan secara optimal. Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif Goa Kelelawar Padayo telah memiliki modal yang kuat berupa partisipasi masyarakat, dukungan CSR, dukungan pemerintah, potensi wisata, dan hubungan antaraktor yang baik. Namun, keberlanjutan kolaborasi masih menghadapi persoalan keterbatasan anggaran, lemahnya koordinasi rutin, partisipasi masyarakat yang belum sepenuhnya inklusif, belum adanya forum kolaborasi permanen, serta perubahan arah kebijakan pemerintah daerah.

PEMBAHASAN

Kolaborasi dalam Pengembangan Kawasan Wisata Goa Kelelawar Padayo

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembangan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo telah melibatkan kolaborasi antara masyarakat dan Pokdarwis, Pemerintah Kota Padang, serta PT Semen Padang melalui dukungan program CSR. Kolaborasi tersebut terbentuk karena adanya kebutuhan bersama yang tidak dapat diselesaikan oleh satu aktor secara mandiri. Masyarakat memiliki keterbatasan sumber daya dan kemampuan pembiayaan, pemerintah menghadapi keterbatasan anggaran pembangunan, sedangkan pihak perusahaan memiliki sumber daya melalui program CSR. Kondisi tersebut sesuai dengan konsep *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008) yang menjelaskan bahwa kolaborasi muncul ketika pemerintah dan aktor nonpemerintah terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara bersama untuk menyelesaikan persoalan publik yang kompleks. Dalam konteks pariwisata, keterlibatan pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta juga menjadi penting karena pengembangan destinasi tidak hanya berkaitan dengan pembangunan fisik, tetapi juga membutuhkan pengelolaan sosial, ekonomi, lingkungan, dan kelembagaan secara bersama.

Pada aspek kondisi awal, penelitian menemukan adanya ketidakseimbangan sumber daya antaraktor. Masyarakat dan Pokdarwis memiliki pengetahuan lokal serta kepedulian terhadap kawasan, tetapi memiliki keterbatasan dalam pembiayaan dan pembangunan fasilitas. Pemerintah memiliki kewenangan dan kapasitas regulatif, tetapi menghadapi keterbatasan anggaran, sedangkan PT Semen Padang memiliki kapasitas pendanaan yang lebih besar melalui CSR, dengan kontribusi sekitar Rp504 juta dalam pengembangan kawasan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kolaborasi Goa Kelelawar Padayo pada dasarnya

dibangun atas prinsip saling melengkapi. Ketimpangan sumber daya tidak secara otomatis menghasilkan dominasi salah satu pihak, tetapi justru menjadi alasan bagi para aktor untuk saling membutuhkan. Temuan ini sejalan dengan (Mulyani et al., 2021) yang menunjukkan bahwa pengembangan ekowisata membutuhkan penguatan kolaborasi antarpemangku kepentingan karena masing-masing aktor memiliki kapasitas dan sumber daya yang berbeda dalam mendukung keberlanjutan destinasi.

Selain ketidakseimbangan sumber daya, terdapat insentif partisipasi yang mendorong setiap aktor untuk terlibat. Masyarakat melihat pengembangan Goa Kelelawar sebagai peluang meningkatkan perekonomian lokal, pemerintah memiliki kepentingan untuk mengembangkan sektor pariwisata dan kawasan timur Kota Padang, sedangkan PT Semen Padang memiliki kepentingan melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan melalui program CSR. Dengan demikian, kolaborasi terbentuk karena terdapat titik temu kepentingan meskipun tujuan spesifik masing-masing aktor berbeda. Ansell dan Gash menempatkan insentif partisipasi sebagai bagian penting dari *starting condition*, karena aktor akan lebih terdorong untuk terlibat apabila terdapat manfaat atau kepentingan yang dapat diperoleh melalui kolaborasi (Ansell & Gash, 2008). Kondisi serupa ditemukan (Putro & Briliayanti, 2022) dalam pengembangan destinasi wisata Pangandaran, bahwa kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta membutuhkan kepentingan bersama serta lembaga yang mampu mempertemukan dan mengoordinasikan kepentingan tersebut.

Kondisi awal tersebut juga diperkuat oleh pengalaman kerja sama sebelumnya antara Pemerintah Kota Padang dan PT Semen Padang dalam berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat. Pengalaman tersebut membuat hubungan antarpihak tidak dimulai dari kondisi yang sepenuhnya baru, sehingga komunikasi dan koordinasi relatif lebih mudah dibangun. Masyarakat sendiri telah mempunyai pengalaman kerja sama melalui kegiatan gotong royong dalam menjaga dan membersihkan kawasan Goa Kelelawar sebelum adanya pengembangan secara formal. Hal ini menunjukkan bahwa modal sosial telah terbentuk sejak sebelum kolaborasi formal berlangsung. Dalam perspektif (Ansell & Gash, 2008), sejarah kerja sama sebelumnya dapat menjadi modal penting dalam membangun kepercayaan karena aktor telah memiliki pengalaman positif dalam berinteraksi. Dengan demikian, kondisi awal *collaborative governance* Goa Kelelawar Padayo relatif positif dari sisi hubungan antaraktor, tetapi masih menghadapi persoalan ketimpangan sumber daya yang dapat mempengaruhi keberlanjutan kolaborasi.

Pada aspek desain kelembagaan, hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembangan Goa Kelelawar Padayo telah memiliki pembagian peran antaraktor. Pemerintah berperan dalam fasilitasi, kebijakan, perencanaan, dan pembangunan sektor pariwisata; PT Semen Padang memberikan dukungan melalui CSR; sedangkan masyarakat dan Pokdarwis berperan dalam pengelolaan kawasan serta aktivitas wisata sehari-hari. Selain itu, keberadaan *Detail Engineering Design* (DED) menunjukkan bahwa pengembangan kawasan telah memiliki arah perencanaan yang relatif jelas. Desain tersebut penting karena memberikan gambaran mengenai fasilitas dan bentuk pengembangan kawasan yang hendak diwujudkan. Sejalan dengan tersebut (Ansell & Gash, 2008) menegaskan bahwa desain kelembagaan diperlukan untuk memastikan proses kolaborasi memiliki aturan yang jelas, transparansi, partisipasi, serta prosedur yang dapat diterima oleh para aktor.

Meskipun demikian, penelitian menunjukkan bahwa desain kelembagaan tersebut belum sepenuhnya mampu menjamin keberlanjutan kolaborasi. Permasalahan utama bukan terletak pada tidak adanya pembagian peran, tetapi pada belum terbentuknya mekanisme koordinasi dan evaluasi yang permanen. Pada tahap awal, pertemuan antaraktor dilakukan melalui FGD, survei lapangan, rapat, dan diskusi pembangunan. Namun, setelah pembangunan selesai dan kawasan wisata diresmikan, pertemuan lintas sektor semakin jarang dilakukan. Akibatnya, pengelolaan kawasan lebih banyak berjalan berdasarkan fungsi sektoral masing-masing. Temuan ini sejalan dengan (Putro & Briliayanti, 2022) yang menunjukkan bahwa keberadaan forum atau organisasi yang berfungsi sebagai mediator, fasilitator, dan koordinator sangat penting dalam menjaga efektivitas kolaborasi pengelolaan destinasi wisata.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara desain kelembagaan dengan praktik kolaborasi. Secara formal telah terdapat perencanaan, pembagian peran, dan keterlibatan berbagai stakeholder, tetapi mekanisme kolaborasi belum dilembagakan secara kuat untuk tahap pascapembangunan. Akibatnya, kolaborasi lebih kuat pada fase pembangunan dibandingkan fase pengelolaan dan pemeliharaan destinasi. Temuan ini diperkuat oleh penelitian (Mulyani et al., 2021) yang menunjukkan bahwa pengembangan ekowisata berkelanjutan membutuhkan koordinasi yang terus-menerus antara aktor pemerintah, swasta, dan masyarakat, bukan hanya kolaborasi pada tahap pembangunan awal.

Pada aspek kepemimpinan fasilitatif, penelitian menemukan bahwa kepemimpinan dalam pengembangan Goa Kelelawar Padayo tidak hanya berasal dari pemerintah, tetapi juga

berkembang dari masyarakat dan Pokdarwis. Masyarakat menjadi aktor awal yang memiliki inisiatif menjaga kawasan, melakukan gotong royong, membuka akses sederhana, dan memperkenalkan potensi Goa Kelelawar. Pokdarwis kemudian berfungsi sebagai penghubung antara masyarakat dengan pemerintah dan PT Semen Padang. Pemerintah melalui Dinas Pariwisata juga memainkan peran fasilitatif dengan mempertemukan stakeholder melalui FGD, survei lapangan, dan proses perencanaan. Sementara itu, PT Semen Padang mendukung proses tersebut melalui sumber daya CSR. Kondisi ini menunjukkan bahwa kepemimpinan kolaboratif tidak hanya ditentukan oleh struktur pemerintahan, tetapi juga dapat muncul dari aktor lokal yang mampu menggerakkan stakeholder lain.

Namun, kepemimpinan fasilitatif tersebut terlihat lebih kuat pada tahap awal pembentukan dan pembangunan kawasan. Setelah pembangunan selesai, belum terdapat aktor yang secara konsisten mengambil posisi sebagai penggerak kolaborasi pascapembangunan. Pokdarwis tetap menjadi aktor utama dalam pengelolaan harian, tetapi perannya lebih banyak berkaitan dengan operasional wisata dibandingkan memimpin koordinasi lintas sektor. Temuan ini penting karena (Ansell & Gash, 2008) menjelaskan bahwa kepemimpinan fasilitatif tidak hanya diperlukan untuk memulai kolaborasi, tetapi juga untuk menjaga proses dialog, membangun kepercayaan, memfasilitasi kesepakatan, dan mempertahankan komitmen aktor sepanjang proses kolaborasi. Penelitian terbaru mengenai pengelolaan destinasi wisata juga menunjukkan bahwa kepemimpinan partisipatif dan koordinasi lintas stakeholder merupakan unsur penting untuk menjaga keberlanjutan tata kelola destinasi.

Selanjutnya, pada aspek proses kolaborasi, ditemukan bahwa dialog tatap muka telah dilakukan pada tahap awal melalui FGD, rapat, survei lapangan, dan diskusi bersama. Dialog tersebut memungkinkan masyarakat menyampaikan kebutuhan kawasan, pemerintah menyusun arah pengembangan, dan perusahaan menentukan bentuk dukungan CSR. Dengan demikian, proses kolaborasi pada tahap awal telah mempertemukan kepentingan berbagai pihak dan menghasilkan kesepahaman mengenai pentingnya pengembangan Goa Kelelawar Padayo. Hal ini sejalan dengan (Ansell & Gash, 2008) menjelaskan bahwa *face-to-face dialogue* merupakan unsur penting karena memungkinkan aktor membangun komunikasi langsung, mengurangi kesalahpahaman, dan menemukan kepentingan bersama.

Meskipun demikian, intensitas dialog mengalami penurunan setelah pembangunan selesai. Pertemuan bersama tidak lagi dilakukan secara rutin dan komunikasi lebih banyak dilakukan berdasarkan kebutuhan tertentu melalui pesan atau telepon. Kondisi ini menunjukkan bahwa proses kolaborasi mengalami perubahan dari komunikasi bersama yang relatif intensif menjadi koordinasi sektoral. Penurunan intensitas dialog tersebut berpotensi mempengaruhi pembangunan kepercayaan, pemahaman bersama, dan komitmen terhadap proses kolaborasi. Dalam kajian kolaborasi destinasi wisata, (Putro & Briliayanti, 2022) juga menunjukkan bahwa keberadaan mekanisme koordinasi yang mampu mempertahankan komunikasi antarpemangku kepentingan menjadi faktor penting dalam efektivitas tata kelola destinasi.

Pada aspek pembangunan kepercayaan, penelitian menunjukkan bahwa kepercayaan antarpihak relatif telah terbentuk melalui pengalaman kerja sama sebelumnya dan realisasi pembangunan fasilitas wisata. Masyarakat dapat melihat secara langsung kontribusi PT Semen Padang melalui pembangunan akses, gazebo, penerangan, dan fasilitas lainnya. Pemerintah dan perusahaan juga memperoleh kepercayaan terhadap masyarakat karena masyarakat telah terlebih dahulu menunjukkan kepedulian dalam menjaga kawasan. Artinya, kepercayaan tidak hanya dibangun melalui kesepakatan formal, tetapi melalui pengalaman konkret dan kontribusi nyata masing-masing pihak. Hal tersebut sesuai dengan (Ansell & Gash, 2008) yang memandang *trust building* sebagai proses yang berkembang secara bertahap melalui pengalaman interaksi dan kerja sama yang konsisten. Akan tetapi, kepercayaan yang telah terbentuk belum sepenuhnya berkembang menjadi hubungan kolaboratif jangka panjang. Berkurangnya komunikasi pascapembangunan menyebabkan hubungan antarpihak menjadi lebih longgar. Masyarakat masih mengharapkan dukungan lanjutan dari pemerintah dan perusahaan, sementara pihak pemerintah dan perusahaan lebih banyak menjalankan fungsi sesuai kewenangannya. Dengan demikian, *trust building* dalam kolaborasi Goa Kelelawar dapat dikatakan telah terbentuk tetapi belum terpelihara secara optimal.

Pada aspek saling memahami dan komitmen terhadap proses, terdapat kesamaan tujuan dasar bahwa Goa Kelelawar Padayo perlu dikembangkan menjadi kawasan wisata yang memberikan manfaat bagi masyarakat dan daerah. Masyarakat mengharapkan peningkatan ekonomi, pemerintah menginginkan pengembangan destinasi wisata, sedangkan PT Semen Padang berkontribusi melalui program CSR. Kesamaan tersebut kemudian diwujudkan melalui pembangunan fasilitas dan pengelolaan kawasan oleh Pokdarwis. Namun, perbedaan kepentingan mulai terlihat pada tahap pascapembangunan, terutama mengenai siapa yang

bertanggung jawab terhadap pemeliharaan fasilitas dan bagaimana pengembangan selanjutnya dibiayai. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa *shared understanding* lebih kuat pada tujuan pembangunan, tetapi belum sepenuhnya kuat pada aspek keberlanjutan pengelolaan.

Komitmen para aktor juga menunjukkan pola yang sama. Komitmen masyarakat dan Pokdarwis terlihat dalam pengelolaan sehari-hari, sementara komitmen pemerintah dan perusahaan lebih terlihat pada tahap perencanaan dan pembangunan. Besarnya kontribusi CSR PT Semen Padang menjadi bukti bahwa perusahaan memiliki komitmen nyata terhadap pembangunan kawasan, tetapi pada saat yang sama menciptakan ketergantungan terhadap sumber daya eksternal. Hal ini sejalan dengan penelitian (Mulyani et al., 2021) bahwa keberhasilan pengembangan ekowisata membutuhkan sinergi antarpemangku kepentingan yang tidak berhenti pada pembangunan fasilitas, tetapi dilanjutkan dengan penguatan kapasitas pengelolaan dan keberlanjutan destinasi.

Hasil sementara **(***intermediate outcomes***)** dari kolaborasi terlihat cukup nyata melalui perubahan kondisi fisik dan sosial kawasan. Goa Kelelawar Padayo yang sebelumnya memiliki akses dan fasilitas terbatas mulai memiliki akses yang lebih baik, gazebo, penerangan, dan fasilitas pendukung lainnya. Selain itu, terbentuknya Pokdarwis dan munculnya aktivitas ekonomi masyarakat seperti berjualan makanan dan minuman menunjukkan bahwa kolaborasi telah menghasilkan manfaat awal. Dalam perspektif (Ansell & Gash, 2008), hasil-hasil awal semacam ini dapat disebut sebagai *small wins* yang berfungsi memperkuat kepercayaan dan motivasi aktor untuk melanjutkan kolaborasi.

Namun, *small wins* tersebut belum sepenuhnya berkembang menjadi sistem pengelolaan wisata yang berkelanjutan. Setelah kawasan diresmikan, jumlah kunjungan mulai mengalami penurunan, sebagian fasilitas membutuhkan pemeliharaan, dan koordinasi antaraktor tidak lagi seintensif tahap pembangunan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi Goa Kelelawar Padayo lebih terlihat pada pencapaian pembangunan awal dibandingkan pada keberlanjutan tata kelola destinasi. Temuan ini sejalan dengan kajian (Sentanu et al., 2023) yang menunjukkan bahwa kolaborasi dalam pariwisata memiliki sejumlah tantangan, terutama terkait keberlanjutan keterlibatan stakeholder, koordinasi, kepentingan yang berbeda, serta kebutuhan untuk menjaga kolaborasi setelah tujuan awal tercapai.

Secara keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa *collaborative governance* dalam pengembangan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo telah berjalan dan menghasilkan capaian nyata, tetapi belum sepenuhnya optimal dan berkelanjutan. Kolaborasi relatif kuat pada kondisi awal, mobilisasi sumber daya, pembangunan fasilitas, dan pencapaian hasil sementara. Sebaliknya, kelemahan terlihat pada keberlanjutan forum kolaborasi, intensitas komunikasi, inklusivitas partisipasi masyarakat, kepemimpinan fasilitatif pascapembangunan, serta mekanisme pemeliharaan dan evaluasi bersama. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa tantangan utama Goa Kelelawar Padayo bukan lagi bagaimana membangun kolaborasi, tetapi bagaimana melembagakan dan mempertahankan kolaborasi agar tidak berhenti setelah pembangunan fisik selesai. Hal tersebut sejalan dengan penelitian mengenai ekowisata dan tata kelola destinasi yang menempatkan keberlanjutan koordinasi, keterlibatan masyarakat, kapasitas stakeholder, dan kelembagaan sebagai faktor penting dalam mempertahankan kolaborasi pariwisata.

Faktor Pendukung dan Penghambat Penyelenggaraan Kolaborasi dalam Pengembangan Kawasan Wisata Goa Kelelawar Padayo

Berdasarkan hasil penelitian, penyelenggaraan *collaborative governance* dalam pengembangan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo dipengaruhi oleh faktor pendukung dan faktor penghambat yang saling berkaitan. Faktor pendukung terutama berasal dari adanya inisiatif masyarakat, dukungan sumber daya melalui CSR PT Semen Padang, dukungan Pemerintah Kota Padang, potensi wisata yang dimiliki kawasan, serta hubungan kerja sama yang telah terbangun sebelumnya. Sementara itu, faktor penghambat meliputi keterbatasan sumber daya, koordinasi antaraktor yang belum optimal, partisipasi masyarakat yang belum sepenuhnya inklusif, belum adanya forum kolaborasi berkelanjutan, serta perubahan kepemimpinan dan prioritas kebijakan pemerintah daerah. Temuan ini memperlihatkan bahwa kolaborasi di Goa Kelelawar Padayo telah mampu mempertemukan pemerintah, masyarakat, kelompok pengelola wisata, dan sektor swasta, tetapi keberhasilannya masih lebih kuat pada tahap pembangunan awal dibandingkan pada tahap pengelolaan dan pengembangan jangka panjang.

1. Faktor Pendukung Penyelenggaraan Kolaborasi

Pertama, adanya inisiatif dan partisipasi masyarakat menjadi salah satu modal utama dalam penyelenggaraan kolaborasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat telah

terlibat sebelum adanya pembangunan formal melalui kegiatan gotong royong, menjaga kebersihan kawasan, membuka dan menjaga akses menuju lokasi, serta menjaga kawasan Goa Kelelawar dari kerusakan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengembangan wisata tidak sepenuhnya berasal dari agenda pemerintah atau perusahaan, tetapi juga tumbuh dari kebutuhan dan kesadaran masyarakat lokal. Dalam perspektif (Ansell & Gash, 2008), kondisi awal merupakan unsur penting dalam *collaborative governance* karena hubungan, kepentingan, sumber daya, dan pengalaman antaraktor akan mempengaruhi terbentuknya proses kolaborasi. Partisipasi awal masyarakat juga memperkuat legitimasi sosial pengembangan wisata karena masyarakat menjadi bagian dari proses, bukan hanya penerima manfaat. Temuan ini sejalan dengan penelitian (Singgalen et al., 2023; Priyanto et al., 2022) yang menunjukkan bahwa keterikatan sosial dan kerja sama masyarakat dapat memperkuat rasa memiliki terhadap program pengembangan pariwisata serta mendorong keterlibatan masyarakat dalam pembangunan destinasi.

Kedua, dukungan sumber daya melalui CSR PT Semen Padang menjadi faktor penting yang mempercepat pengembangan kawasan wisata. Masyarakat dan Pokdarwis memiliki keterbatasan kemampuan finansial untuk membangun fasilitas wisata, sedangkan perusahaan memiliki kapasitas sumber daya yang lebih besar. Melalui CSR, PT Semen Padang memberikan dukungan pembangunan akses jalan, gazebo, penerangan, dan fasilitas penunjang lainnya. Kondisi ini memperlihatkan adanya hubungan saling melengkapi (*complementarity*) antaraktor, yaitu masyarakat memiliki pengetahuan lokal dan keterlibatan langsung, pemerintah memiliki kewenangan dan fungsi fasilitasi, sedangkan perusahaan menyediakan sumber daya yang tidak tersedia secara memadai pada aktor lainnya. Pola tersebut sesuai dengan prinsip *collaborative governance* yang mempertemukan aktor publik dan nonpublik untuk menggabungkan sumber daya dalam mencapai tujuan bersama (Ansell & Gash, 2008). Dengan demikian, CSR tidak hanya berfungsi sebagai sumber pendanaan, tetapi juga menjadi instrumen yang mempertemukan kepentingan perusahaan, pemerintah, dan masyarakat dalam pengembangan kawasan wisata.

Ketiga, dukungan Pemerintah Kota Padang menjadi faktor pendukung karena pemerintah berperan sebagai fasilitator, regulator, sekaligus penghubung antaraktor. Dukungan tersebut ditunjukkan melalui pelaksanaan FGD, survei lapangan, penyusunan *Detail Engineering Design* (DED), serta penyusunan arah pengembangan kawasan wisata. Keberadaan DED menunjukkan bahwa pembangunan Goa Kelelawar Padayo tidak hanya didasarkan pada keinginan membangun fasilitas, tetapi telah diarahkan melalui perencanaan

kawasan yang lebih sistematis. Dalam *collaborative governance*, pemerintah tidak harus menjadi aktor yang mengendalikan seluruh proses, tetapi dapat berperan sebagai fasilitator yang menciptakan ruang komunikasi dan mempertemukan kepentingan berbagai pihak (Ansell & Gash, 2008). Oleh karena itu, dukungan pemerintah menjadi penting dalam memberikan legitimasi dan arah kebijakan terhadap pengembangan Goa Kelelawar Padayo.

Keempat, potensi wisata Goa Kelelawar Padayo menjadi faktor yang mempertemukan kepentingan berbagai stakeholder. Keberadaan goa, habitat kelelawar, panorama perbukitan, dan pemandangan alam menjadi sumber daya lokal yang memberikan alasan bagi masyarakat, pemerintah, dan perusahaan untuk terlibat dalam pengembangan kawasan. Bagi masyarakat, potensi tersebut dapat membuka peluang usaha dan meningkatkan aktivitas ekonomi; bagi pemerintah, potensi tersebut dapat mendukung diversifikasi destinasi wisata Kota Padang; sedangkan bagi perusahaan, pengembangan kawasan dapat menjadi bagian dari program pemberdayaan masyarakat melalui CSR. Kesamaan tujuan tersebut menciptakan *incentive for participation* yang dalam teori (Ansell & Gash, 2008) merupakan salah satu kondisi penting dalam membangun kolaborasi. Artinya, aktor tidak hanya berpartisipasi karena adanya instruksi atau kewajiban, tetapi karena terdapat manfaat dan kepentingan yang dapat diperoleh melalui kerja sama.

Kelima, hubungan kerja sama sebelumnya antaraktor menjadi modal sosial dalam membangun kolaborasi. Pemerintah Kota Padang dan PT Semen Padang sebelumnya telah memiliki pengalaman kerja sama dalam sejumlah program pemberdayaan masyarakat. Pengalaman tersebut membuat komunikasi antarpihak lebih mudah dibangun ketika pengembangan Goa Kelelawar mulai direncanakan. Kondisi ini sesuai dengan pandangan (Ansell & Gash, 2008) bahwa pengalaman kerja sama sebelumnya dapat membantu membangun kepercayaan awal (*initial trust*) antaraktor. Kepercayaan tersebut kemudian mempermudah proses komunikasi, negosiasi, dan pembagian kontribusi. Dengan demikian, kolaborasi di Goa Kelelawar Padayo tidak dibangun dari hubungan yang sepenuhnya baru, tetapi memanfaatkan modal hubungan yang telah terbentuk sebelumnya.

Temuan mengenai pentingnya partisipasi masyarakat tersebut juga diperkuat oleh penelitian (Sakawati et al., 2022; Ardiansyah et al., 2023) yang menunjukkan bahwa pengembangan pariwisata membutuhkan keterlibatan berbagai pihak, tetapi hubungan kerja sama antarpihak dapat menjadi persoalan apabila mekanisme kolaborasinya belum terbangun dengan baik. Dengan demikian, kasus Goa Kelelawar Padayo memiliki kesamaan sekaligus

perbedaan dengan penelitian tersebut: kesamaannya terletak pada pentingnya partisipasi dan keterlibatan multipihak, sedangkan perbedaannya terlihat dari adanya dukungan CSR perusahaan yang relatif kuat dalam pembiayaan pembangunan fisik kawasan.

2. Faktor Penghambat Penyelenggaraan Kolaborasi

Di samping berbagai faktor pendukung, penelitian menemukan bahwa keterbatasan sumber daya menjadi salah satu hambatan utama dalam menjaga keberlanjutan kolaborasi. Pembangunan kawasan wisata masih cukup bergantung pada dukungan CSR PT Semen Padang, sementara pemerintah dan Pokdarwis belum memiliki kapasitas finansial yang memadai untuk membiayai seluruh kebutuhan pengembangan secara mandiri. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya *resource imbalance* sebagaimana dijelaskan (Ansell & Gash, 2008), yaitu perbedaan kapasitas sumber daya antaraktor yang dapat mempengaruhi posisi dan keberlanjutan hubungan kolaboratif. Dalam jangka pendek, ketimpangan tersebut justru membantu kolaborasi karena perusahaan mampu mengisi kekurangan sumber daya aktor lain. Namun, dalam jangka panjang, ketergantungan yang terlalu besar terhadap satu sumber pendanaan dapat menjadi kerentanan karena keberlanjutan pengembangan wisata akan dipengaruhi oleh keberlanjutan program CSR. Oleh sebab itu, keberhasilan pembangunan fisik belum otomatis menunjukkan terciptanya kemandirian tata kelola kawasan wisata.

Hambatan berikutnya adalah koordinasi antaraktor yang belum berjalan optimal dan cenderung melemah setelah pembangunan awal selesai. Pada tahap awal, pertemuan, FGD, survei, dan diskusi antarpihak relatif aktif karena terdapat kebutuhan untuk menyusun perencanaan dan pembangunan kawasan. Namun setelah pembangunan selesai, komunikasi lebih banyak dilakukan berdasarkan kebutuhan tertentu dan masing-masing aktor kembali menjalankan tugas sektoralnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa kolaborasi masih lebih kuat sebagai mekanisme pembangunan proyek daripada sebagai mekanisme pengelolaan destinasi secara berkelanjutan. Padahal (Ansell & Gash, 2008) menempatkan dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, dan *shared understanding* sebagai elemen yang harus terus dipelihara dalam proses kolaborasi. Ketika forum komunikasi tidak lagi berjalan secara rutin, peluang untuk melakukan evaluasi bersama, menyelesaikan persoalan, dan merumuskan strategi baru menjadi semakin terbatas.

Temuan tersebut sejalan dengan penelitian (Sagala & Nuryanti, 2019; Eriyanto et al., 2024) yang menunjukkan bahwa keterlibatan berbagai pihak dalam pengembangan pariwisata belum tentu menghasilkan kolaborasi yang kuat apabila hubungan kerja sama antaraktor

belum terlembaga dengan baik. Dalam konteks Goa Kelelawar Padayo, persoalannya bukan terletak pada tidak adanya aktor yang terlibat, melainkan pada menurunnya intensitas hubungan setelah tujuan pembangunan awal tercapai. Dengan demikian, tantangan utama kolaborasi bukan lagi bagaimana mengumpulkan aktor, tetapi bagaimana mempertahankan interaksi, komitmen, dan tanggung jawab bersama setelah pembangunan fisik selesai.

Partisipasi masyarakat yang belum sepenuhnya inklusif juga menjadi faktor penghambat. Masyarakat memang telah menjadi aktor penting dalam pengembangan Goa Kelelawar, tetapi keterlibatan dalam forum formal lebih banyak dilakukan melalui perwakilan Pokdarwis atau tokoh masyarakat. Mekanisme representatif tersebut memang dapat membuat proses pengambilan keputusan lebih praktis, tetapi berpotensi menyebabkan tidak seluruh aspirasi masyarakat tersampaikan secara langsung. Dalam perspektif *collaborative governance*, partisipasi yang inklusif diperlukan agar aktor yang terdampak memiliki kesempatan untuk menyampaikan kepentingannya dan ikut mempengaruhi keputusan. Temuan ini diperkuat oleh penelitian (Setiyorini et al., 2019; Kulandima & Lasso, 2023) yang menemukan bahwa *community involvement*, *place attachment*, manfaat ekonomi, dukungan pemerintah, dan kolaborasi masyarakat merupakan faktor yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata. Dengan demikian, semakin luas ruang keterlibatan masyarakat, semakin besar peluang terbentuknya rasa memiliki dan dukungan terhadap pengembangan destinasi.

Belum adanya forum kolaborasi permanen juga menjadi persoalan penting. Forum yang tersedia selama ini lebih bersifat situasional, yaitu dilaksanakan ketika terdapat agenda pembangunan, perencanaan, atau kebutuhan tertentu. Setelah agenda tersebut selesai, belum terdapat mekanisme tetap yang mempertemukan pemerintah, PT Semen Padang, Pokdarwis, dan masyarakat untuk melakukan evaluasi bersama. Kondisi ini menyebabkan proses kolaborasi kehilangan ruang kelembagaan untuk membicarakan pemeliharaan fasilitas, peningkatan kunjungan wisatawan, pengembangan atraksi baru, pengelolaan lingkungan, dan pembagian tanggung jawab pascapembangunan. Dalam kerangka (Ansell & Gash, 2008), keberlanjutan kolaborasi sangat bergantung pada kemampuan aktor mempertahankan dialog, kepercayaan, komitmen, dan pemahaman bersama. Oleh karena itu, forum permanen diperlukan bukan sekadar sebagai tempat rapat, tetapi sebagai institusi bersama untuk menjaga kesinambungan kolaborasi. Kondisi tersebut memiliki relevansi dengan penelitian (Singgalen et al., 2023; Wawo et al., 2025) mengenai pengembangan pariwisata berbasis masyarakat di Wae Rebo yang menunjukkan pentingnya proses partisipasi masyarakat dan

pendampingan dalam menjaga keberlanjutan pengelolaan destinasi. Artinya, pengembangan destinasi tidak berhenti pada pembangunan fasilitas, tetapi membutuhkan proses kelembagaan dan partisipasi yang terus berlangsung. Dalam kasus Goa Kelelawar Padayo, pembangunan fasilitas telah menjadi *small wins*, tetapi belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan mekanisme pengelolaan bersama.

Faktor penghambat terakhir adalah perubahan kepemimpinan dan prioritas kebijakan pemerintah daerah. Perubahan kepemimpinan menyebabkan arah prioritas pembangunan daerah mengalami penyesuaian sehingga beberapa rencana pengembangan Goa Kelelawar Padayo yang sebelumnya dirancang belum dapat direalisasikan secara optimal. Kondisi ini menunjukkan bahwa sebagian keberlanjutan kolaborasi masih bergantung pada komitmen politik dan prioritas pemerintah pada periode tertentu. Dalam perspektif *collaborative governance*, keberlanjutan kolaborasi membutuhkan kepemimpinan fasilitatif yang mampu menjaga hubungan antaraktor sekaligus memastikan tujuan bersama tidak berhenti ketika terjadi perubahan kepemimpinan (Ansell & Gash, 2008). Dengan demikian, tantangan Goa Kelelawar Padayo bukan hanya pergantian pemimpin, tetapi belum kuatnya pelembagaan kolaborasi sehingga keberlanjutan program masih rentan terhadap perubahan arah kebijakan pemerintah.

Secara keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa tata kelola kolaboratif dalam pengembangan Goa Kelelawar Padayo telah berhasil membangun fondasi kolaborasi, tetapi belum sepenuhnya berhasil membangun sistem kolaborasi yang berkelanjutan. Faktor pendukung seperti partisipasi masyarakat, dukungan CSR, fasilitasi pemerintah, potensi wisata, dan hubungan kerja sama sebelumnya telah mampu menghasilkan pembangunan fasilitas dan membuka peluang ekonomi masyarakat. Namun, faktor penghambat berupa ketimpangan sumber daya, lemahnya koordinasi pascapembangunan, partisipasi masyarakat yang masih representatif, belum adanya forum permanen, dan perubahan prioritas kebijakan menyebabkan kolaborasi cenderung mengalami pelemahan setelah pembangunan awal selesai. Dengan kata lain, *collaborative governance* di Goa Kelelawar Padayo telah menghasilkan *small wins*, tetapi belum berkembang menjadi tata kelola kolaboratif jangka panjang yang mampu menjamin keberlanjutan pengelolaan destinasi.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai *collaborative governance* dalam pengembangan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo, dapat disimpulkan bahwa tata kelola kolaboratif telah terbentuk dan mampu menghasilkan capaian nyata, terutama pada tahap inisiasi, perencanaan, dan pembangunan kawasan wisata. Kolaborasi antara Pemerintah Kota Padang, masyarakat, Pokdarwis, dan PT Semen Padang didukung oleh adanya kebutuhan dan kepentingan yang saling melengkapi, pengalaman kerja sama sebelumnya, partisipasi masyarakat, dukungan kebijakan pemerintah, serta kontribusi sumber daya melalui CSR PT Semen Padang. Proses kolaborasi juga telah ditandai dengan adanya dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, pemahaman bersama, komitmen antaraktor, serta *small wins* berupa pembangunan sejumlah fasilitas wisata, pembentukan kelembagaan pengelola, dan meningkatnya aktivitas ekonomi masyarakat. Namun, kolaborasi tersebut belum sepenuhnya mencapai kondisi yang berkelanjutan. Setelah pembangunan dan peresmian kawasan wisata, intensitas komunikasi dan koordinasi lintas aktor mengalami penurunan, partisipasi masyarakat dalam forum formal masih cenderung representatif, kepemimpinan fasilitatif belum memiliki aktor penggerak yang konsisten, serta belum tersedia forum kolaborasi permanen untuk melakukan evaluasi dan menyusun strategi pengembangan lanjutan. Kondisi tersebut semakin diperkuat oleh ketimpangan sumber daya dan ketergantungan terhadap CSR perusahaan serta perubahan prioritas pembangunan daerah. Dengan demikian, *collaborative governance* Goa Kelelawar Padayo dapat dikategorikan cukup berhasil dalam membangun dan menghasilkan pembangunan awal kawasan wisata, tetapi belum optimal dalam menjamin keberlanjutan tata kelola, koordinasi, dan pengembangan wisata dalam jangka panjang.

Penelitian ini memberikan kontribusi secara teoritis dan praktis dalam memahami penerapan *collaborative governance* pada pengembangan destinasi wisata berbasis masyarakat. Secara teoritis, penelitian ini memperlihatkan bahwa kerangka Ansell dan Gash tidak hanya relevan untuk menjelaskan terbentuknya kolaborasi melalui *starting conditions, institutional design, facilitative leadership,* dan *collaborative process*, tetapi juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara keberhasilan kolaborasi pada tahap pembangunan dengan keberlanjutan kolaborasi pada tahap pasca pembangunan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan *small wins* berupa pembangunan infrastruktur belum secara otomatis menghasilkan tata kelola kolaboratif yang berkelanjutan apabila tidak disertai forum koordinasi permanen, kepemimpinan fasilitatif yang konsisten, mekanisme evaluasi bersama,

serta penguatan kapasitas masyarakat. Secara praktis, penelitian ini memberikan gambaran bagi Pemerintah Kota Padang, Pokdarwis, masyarakat, dan pihak swasta bahwa pengembangan kawasan wisata tidak cukup berorientasi pada pembangunan fisik, tetapi perlu diarahkan pada pembentukan kelembagaan kolaboratif yang mampu menjaga komunikasi, pembagian peran, transparansi sumber daya, partisipasi masyarakat, dan perencanaan pengembangan jangka panjang. Dengan demikian, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dalam memperkuat model pengelolaan Goa Kelelawar Padayo agar tidak hanya menjadi destinasi yang berhasil dibangun, tetapi juga mampu dikelola dan dikembangkan secara mandiri, inklusif, dan berkelanjutan.

Rekomendasi penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan kajian yang lebih mendalam mengenai keberlanjutan *collaborative governance* dalam pengelolaan kawasan wisata Goa Kelelawar Padayo dengan menggunakan pendekatan longitudinal sehingga dapat melihat perubahan hubungan, komitmen, dan kontribusi setiap aktor dari waktu ke waktu, khususnya setelah berakhirnya dukungan pembangunan awal. Penelitian berikutnya juga dapat mengkaji secara lebih spesifik mekanisme pembagian sumber daya dan pembiayaan antaraktor, terutama untuk mengetahui bagaimana ketergantungan terhadap CSR dapat dikurangi melalui penguatan kapasitas ekonomi Pokdarwis dan masyarakat lokal. Selain itu, penelitian selanjutnya dapat melibatkan lebih banyak perspektif masyarakat yang selama ini belum seluruhnya terwakili dalam forum formal agar tingkat inklusivitas kolaborasi dapat dianalisis secara lebih komprehensif. Kajian mendatang juga dapat menggunakan pendekatan kuantitatif atau *mixed methods* untuk mengukur hubungan antara kualitas kolaborasi dengan keberhasilan pengembangan wisata, seperti jumlah kunjungan wisatawan, peningkatan pendapatan masyarakat, kualitas pelayanan, keberlanjutan fasilitas, dan tingkat kepuasan stakeholder.

DAFTAR PUSTAKA

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Ardiansyah, F. W., Purnaweni, H., & Priyadi, B. P. (2023). Analisis Collaborative Governance dalam Pengembangan Pariwisata Pantai Dewa Ruci Jatimalang Kecamatan Purwodadi Kabupaten Purworejo. *Journal of Public Policy and Management Review, 12*(3), 741–756. https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article/view/39942

Bramwell, B., & Sharman, A. (1999). Collaboration in local tourism policymaking. *Annals of Tourism Research, 26*(2), 392–415. https://doi.org/10.1016/S0160-7383(98)00105-4

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Eriyanto, E., Haidawati, H., & Ulfah, F. (2024). Community participation in tourism development at Tanjung Setumu Beach, Dompak Island, Tanjungpinang City. *Nekton, 4*(1), 43–52. https://doi.org/10.47767/nekton.v4i1.582

Harahap, N. (2020). *Penelitian Kualitatif*. Wal Ashri Publishing. https://repository.uinsu.ac.id/9105/

Hardianto, F. N. (2023). Kausalitas Perkembangan Pariwisata dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. *Prosiding Seminar Nasional Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, 1*(1), 62–66. https://doi.org/10.24002/senapas.v1i1.7299

Kulandima, R. U. L., & Lasso, A. H. (2023). Partisipasi Masyarakat Desa Tuafanu dalam Pembangunan Pariwisata Pantai Oetune, Kabupaten Timor Tengah Selatan. *Jurnal Kepariwisataan Indonesia: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kepariwisataan Indonesia, 17*(1), 119–131. https://doi.org/10.47608/jki.v17i12023.119-131

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2020). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications. https://collegepublishing.sagepub.com/products/qualitative-data-analysis-4-246128

Mulyani, S., Ahsani, R. D. P., & Wijaya, D. N. (2021). Collaborative governance on ecotourism: Towards sustainable tourism development. *Jurnal Borneo Administrator, 17*(3), 319–334. https://jba.lan.go.id/article/view/958

Priyanto, S. E., Wiweka, K., Endi, F., Fajri, D. N. A., Sugiarto, E., Aditya, K., Teviningrum, S., Salindri, Y. A., Riesa, R. M., Afif, F., Kuntari, E. D., Fatkurrohman, & Wachyuni, S. S. (2022). *Pengantar Ilmu Pariwisata*. DOTPLUS Publisher. https://www.dotpluspublisher.co.id/produk/open-po-pengantar-ilmu-pariwisata/

Putro, H. P. H., & Briliayanti, A. (2019). The effectivity of stakeholders' collaboration on tourism destination governance in Pangandaran, West Java, Indonesia. *ASEAN Journal on Hospitality and Tourism, 17*(1), 25–37. https://doi.org/10.5614/ajht.2019.17.1.3

Sagala, A. E., & Nuryanti, W. (2019). Bentuk Partisipasi Masyarakat terhadap Kepariwisataan di Kampung Wisata Tamansari Yogyakarta. *Jurnal Ilmiah Pariwisata, 24*(2), 137–149. https://jurnalpariwisata.iptrisakti.ac.id/index.php/JIP/article/view/1307

Sakawati, H., Akib, H., Sulmiah, S., & Widyawati, W. (2022). Collaboration and community participation in tourism development. *Jurnal Office, 8*(2), 195–202. https://doi.org/10.26858/jo.v8i2.38961

Sentanu, I. G. E. P. S., Haryono, B. S., Zamrudi, Z., & Praharjo, A. (2023). Challenges and successes in collaborative tourism governance: A systematic literature review. *European Journal of Tourism Research, 33*, Article 3302. https://doi.org/10.54055/ejtr.v33i.2669

Setiawan, Z., Yendri, O., Kusuma, B. A., Ishak, R. P., Boari, Y., Paddiyatu, N., & Kartika, T. (2023). *Buku Ajar Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata*. PT Sonpedia Publishing Indonesia. https://books.google.co.id/books?id=XWngEAAAQBAJ

Setiyorini, H. P. D., Andari, R., & Masunah, J. (2019). Analysing factors for community participation in tourism development. *THE Journal: Tourism and Hospitality Essentials Journal, 9*(1), 39–44. https://doi.org/10.17509/thej.v9i1.16988

Singgalen, Y. A., Laturiuw, A. K., Puspitarini, T., & Insani, Z. A. P. (2023). Community participation in tourism development in the village: Examining evidence from Subang District, Indonesia. *Jurnal Studi Sosial dan Politik, 7*(1), 105–118. https://jurnal.radenfatah.ac.id/index.php/jssp/article/view/14737

Sugiyono. (2023). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.

Supriadi, B., & Roedjinandari, N. (2017). *Perencanaan dan Pengembangan Destinasi Pariwisata*. Universitas Negeri Malang.

Wawo, M., Tetelepta, J. M. S., Ayal, F. W., Mamesah, J. A. B., Rahman, R., & Hehakaya, T. B. (2025). The participation level of the local community towards community-based tourism development in Sopapei Tourism Destination, Ambon, Indonesia. *Media Konservasi, 30*(1), 96–105. https://doi.org/10.29244/medkon.30.1.96

Zaitul, Z., Ilona, D., & Novianti, N. (2022). Village-based tourism performance: Tourist satisfaction and revisit intention. *Polish Journal of Sport and Tourism, 29*(2), 36–43. https://doi.org/10.2478/pjst-2022-0013