



Department of Digital Business

**Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)**

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 4 No. 4 (2025) pp: 5436-5442

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

---

## Tata Kelola Pariwisata di Kota Gorontalo (Studi Kasus Benteng Otonaha dan Tamendao Beach)

Fitria Samadi<sup>1</sup>, Asna Aneta<sup>2</sup>, Yanti Aneta<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Gorontalo

<sup>1</sup>[fitriasamadi873@gmail.com](mailto:fitriasamadi873@gmail.com), <sup>2</sup>[asnaatiek.aneta@ung.ac.id](mailto:asnaatiek.aneta@ung.ac.id), <sup>3</sup>[yanti\\_aneta@yahoo.co.id](mailto:yanti_aneta@yahoo.co.id)

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tata kelola pariwisata di Kota Gorontalo dengan fokus pada dua objek wisata, yaitu Benteng Otonaha dan Tamendao Beach. Kedua destinasi ini dipilih sebagai representasi wisata budaya-sejarah dan wisata alam yang memiliki potensi besar namun masih menghadapi berbagai tantangan pengelolaan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi yang melibatkan pemerintah, pengelola wisata, serta masyarakat lokal. Analisis dilakukan dengan menggunakan teori *governance* Pierre & Peters (2020), yang mencakup lima indikator utama: *networked governance*, kolaborasi, *ko-governance*, konflik dan negosiasi, serta *multi-level governance*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola pariwisata di Kota Gorontalo belum berjalan optimal. Pada aspek *networked governance*, kerja sama antaraktor masih lemah dan belum terstruktur. Kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan pelaku usaha belum terbentuk secara strategis karena belum adanya kesepakatan peran yang jelas. *Ko-governance* menunjukkan bahwa pemerintah masih dominan, sementara peran masyarakat belum seimbang. Pada aspek konflik dan negosiasi, ditemukan perbedaan kepentingan terutama terkait lahan dan pengembangan fasilitas wisata. Sementara itu, *multi-level governance* belum berjalan terpadu karena kurangnya sinkronisasi antara pemerintah kota, provinsi, dan pihak pengelola. Penelitian ini menegaskan perlunya penguatan koordinasi, peningkatan kapasitas SDM pariwisata, perbaikan infrastruktur, serta model tata kelola partisipatif untuk mewujudkan pengelolaan pariwisata yang berkelanjutan di Kota Gorontalo.

**Kata Kunci:** Tata Kelola Pariwisata, Governance, Benteng Otonaha, Tamendao Beach, Kota Gorontalo

### 1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang tiap daerahnya mempunyai potensi alam yang indah dan budaya yang unik yang jika dikelola dengan baik dapat memberikan kontribusi optimal baik bagi masyarakat maupun pemerintah. Contohnya di Bali yang terkenal dengan kultur budaya dan keindahan alamnya yang terjaga dan dikelola dengan baik, menjadikan daerah tersebut sebagai lokasi wisata yang menjadi *branding* Indonesia, hal ini tentu menjadi tolak ukur keberhasilan dari Pemerintah Daerah Bali yang berhasil dalam pengembangan pariwisatanya. Sementara daerah tetangganya yakni Lombok Nusa Tenggara Barat dengan keunggulan yang sama baik dari alam dan budayanya, memiliki strategi yang berbeda dengan menjual wisatanya dengan harga yang lebih murah dari Bali sehingga turis lokal maupun mancanegara dengan *lowcost* bisa beralih ke daerah tersebut. (Asnawiyah, 2023)

Sektor pariwisata adalah salah satu sektor yang potensial dalam mendorong ekonomi daerah jika di kembangkan atau dikelola dengan baik. Pengelolaan dan pengembangan potensi dan sumber daya pariwisata daerah diharapkan bisa memberikan kontribusi dan mendorong perekonomian daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang RI No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan bahwa kepariwisataan adalah kegiatan yang bertujuan untuk menyediakan layanan pariwisata, mengembangkan pertumbuhan ekonomi lokal, pendapatan masyarakat, serta daerah dan negara. Pariwisata adalah salah satu jenis sektor yang mampu memberikan kontribusi dalam pertumbuhan ekonomi yang cepat misalnya membuka lapangan pekerjaan, standar hidup dan dapat mendorong sektor-sektor produktivitas lainnya. (Mapodji et al., 2024)

Tata kelola destinasi wisata merupakan aplikasi konsep manajemen kepariwisataan. Pengelolaan ditejemahkan sebagai sebuah rangkaian pekerjaan dan kegiatan atau usaha yang dijalankan oleh sekelompok orang untuk melakukan rangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu. Menurut (Kirana & Artisa, 2020) tata kelola

(*governance*) adalah suatu proses atau sistem penyelenggaraan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif yang mengatasi berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakat atau negara melibatkan kerjasama lintas sektor, termasuk sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil. Governance merupakan sebuah kerangka interaksi di mana proses politik, ekonomi, dan administratif berlangsung dengan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, dan melibatkan partisipasi dari seluruh aktor dan pemangku kepentingan.

Kota Gorontalo sebagai salah satu daerah di Indonesia memiliki potensi pariwisata yang kaya dan beragam. Keindahan alam, budaya yang unik serta warisan sejarah yang dimiliki menjadikan Gorontalo sebagai destinasi yang menarik bagi wisatawan. Namun meskipun memiliki potensi yang besar kontribusi sektor pariwisata terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih belum optimal. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat (Polontalo et al., 2023) yang menggambarkan bahwa pengelolaan pariwisata di Gorontalo masih minim pembagian peran dari pemerintah hingga masyarakat.

Beberapa penelitian sebelumnya telah mengkaji tata kelola pariwisata dalam berbagai konteks. (Fresneda fuentes et al., 2022) menekankan bahwa pengelolaan situs warisan sangat dipengaruhi keseimbangan dimensi keberlanjutan, sementara (Ratna et al., 2021) menemukan bahwa pengembangan pariwisata di Mamuju terhambat oleh anggaran minim, promosi yang lemah, dan kurangnya SDM profesional. Di sisi lain, (Patadjenu et al., 2023) mengungkap bahwa kolaborasi lintas aktor gagal berjalan efektif karena tidak ada pembagian tugas, kewenangan, serta mekanisme evaluasi yang jelas. Jika dibandingkan, kebaruan penelitian ini terletak pada dua destinasi wisata lokal di Kota Gorontalo, yakni Benteng Otanaha dan Tamendao Beach, yang menunjukkan kondisi tata kelola yang belum sepenuhnya optimal akibat lemahnya koordinasi antar-aktor, keterbatasan infrastruktur, serta partisipasi masyarakat yang masih terbatas pada manfaat ekonomi. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi baru yang lebih kontekstual dan praktis terkait dinamika tata kelola pariwisata di tingkat lokal, khususnya pada daerah yang belum banyak diteliti.

Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan kajian hanya pada dua objek wisata, yaitu Benteng Otanaha dan Tamendao Beach, dengan pertimbangan bahwa kedua destinasi ini merepresentasikan dua kategori utama pariwisata di Kota Gorontalo: wisata sejarah-budaya dan wisata alam. Benteng Otanaha dipilih karena merupakan ikon pariwisata sejarah yang dikelola oleh pemerintah namun masih menghadapi berbagai kendala dalam pengelolaan dan pengembangan. Sementara itu, Tamendao Beach dipilih sebagai perwakilan objek wisata pantai yang dikelola oleh pihak swasta dan memiliki potensi tinggi namun belum sepenuhnya tereksplorasi. Pemilihan dua lokasi ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai perbedaan pendekatan tata kelola, tantangan yang dihadapi, serta peluang pengembangan dari sisi wisata budaya dan wisata alam di Kota Gorontalo. Penelitian yang terfokus ini diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi yang lebih tajam dan aplikatif bagi pengembangan kebijakan pariwisata daerah.

Berdasarkan pengamatan awal, pengelolaan pariwisata di Kota Gorontalo menunjukkan adanya ketimpangan antara potensi wisata yang dimiliki dengan hasil yang diperoleh, baik dari segi jumlah kunjungan wisatawan maupun kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Beberapa objek wisata seperti Benteng Otanaha dan Tamendao Beach memiliki nilai sejarah dan daya tarik yang tinggi, namun belum dikelola secara maksimal. Hal ini terlihat dari minimnya infrastruktur, seperti akses jalan yang sempit dan rusak menuju lokasi wisata, keterbatasan area parkir, serta fasilitas umum yang kurang memadai seperti toilet, tempat ibadah, tempat istirahat, dan papan informasi wisata yang jelas dan terbaru. Rendahnya kualitas layanan juga menjadi persoalan, di mana tenaga kerja pariwisata seperti petugas tiket, pemandu wisata, dan staf pelayanan belum dilengkapi dengan pelatihan profesional yang memadai, sehingga berpengaruh pada keramahan, kemampuan komunikasi, dan penyampaian informasi kepada wisatawan. Sementara itu, kurangnya promosi yang efektif terlihat dari masih terbatasnya strategi pemasaran digital, minimnya eksistensi destinasi wisata di platform media sosial, serta kurangnya kerja sama promosi dengan pelaku industri pariwisata seperti agen perjalanan dan hotel. Informasi tentang objek wisata seringkali tidak mudah diakses oleh wisatawan, baik domestik maupun mancanegara. Kondisi ini menunjukkan bahwa tata kelola pariwisata di Kota Gorontalo masih menghadapi tantangan serius, sehingga diperlukan kajian mendalam untuk mengidentifikasi hambatan yang ada serta merumuskan strategi pengelolaan yang lebih efektif dan kolaboratif. Urgensi penelitian ini terletak pada perlunya penguatan sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta guna mendorong pariwisata sebagai sektor unggulan dalam pembangunan ekonomi daerah secara berkelanjutan.

Berdasarkan konteks penelitian maka yang menjadi Fokus penelitian ini yaitu bagaimana Tata Kelola Pariwisata di Kota Gorontalo (Studi Kasus Objek Wisata Benteng Otanaha dan Tamendao Beach). Dengan tujuan penelitian untuk mengetahui bagaimana Tata Kelola Pariwisata di Kota Gorontalo (Studi Kasus Objek Wisata Benteng Otanaha dan Tamendao Beach).

## 2. Metode Penelitian

Penelitian di lakukan pada Objek Wisata Benteng Otanaha dan Tamendao Beach. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif deskriptif, yaitu data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, bukan angka-angka. (Sugiyono, 2020) metode penelitian kualitatif sering disebut metode penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*). Analisis data yang dilakukakan bersifat induktif berdasarkan fakta-fakta yang terjadi dilapangan. Kemudian Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, penulis menggunakan: (1) observasi; (2) wawancara; (3) dokumentasi. Adapun informan penelitian terdiri dari:

1. Kepala Dinas Pariwisata Kepemudaan dan Olahraga
2. Kepala Bidang Destinasi Dinas Pariwisata Kepemudaan dan Olahraga
3. Pengelola Objek Wisata Tamendao Beach
4. Masyarakat Benteng Otanaha
5. Masyarakat Benteng Otanaha
6. Masyarakat Tamendao
7. Masyarakat Tamendao

## 3. Hasil dan Diskusi

### Tata Kelola Pariwisata Di Kota Gorontalo (Studi Kasus Objek Wisata Benteng Otanaha dan Tamendao Beach)

Tata kelola diartikan sebagai suatu pengaturan, pengelolaan, dan pengendalian destinasi wisata yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan secara terpadu. Tata kelola pariwisata tidak hanya terfokus pada penyediaan sarana dan prasarana wisata, tetapi juga mencakup strategi perencanaan, operasional pengelolaan, evaluasi kegiatan, serta keterlibatan masyarakat lokal, pelaku usaha, dan pemerintah daerah. Melalui tata kelola yang baik, pengembangan pariwisata diharapkan dapat meningkatkan daya tarik wisata, memperluas manfaat ekonomi bagi masyarakat, menjaga kelestarian lingkungan, serta melestarikan nilai-nilai budaya lokal.

#### 1. Bersifat Jaringan (*Networked Governance*)

Hal ini di lakukan Untuk mengetahui *Networked Governance* (Bersifat Jaringan) dalam Tata Kelola Pariwisata di Kota Gorontalo terkait apakah desa wisata diberi ruang untuk membuat keputusan sendiri.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan di atas dapat di simpulkan bahwa penerapan *networked governance* dalam tata kelola pariwisata Kota Gorontalo masih belum optimal. Pada wisata Tamendao, dukungan pemerintah lebih banyak bersifat fasilitatif, seperti pemberian pelatihan, bimbingan teknis, penyediaan akses jalan, dan fasilitas kebersihan. Namun, karena belum terbentuk kelembagaan resmi seperti Pokdarwis, pengelolaan masih sepenuhnya dipegang oleh masyarakat pemilik lahan sehingga pola jaringan antara pemerintah dan masyarakat belum terbangun kuat.

Sementara di Benteng Otanaha, pengelolaan sepenuhnya berada di bawah kendali pemerintah, sehingga masyarakat hanya dilibatkan secara tidak langsung melalui pemberian ruang usaha kecil di sekitar kawasan wisata. Hal ini menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan masyarakat lokal belum diberdayakan secara maksimal. Dengan demikian, prinsip tata kelola yang bersifat jaringan belum terwujud secara menyeluruh, sehingga perlu penguatan kolaborasi dan partisipasi masyarakat agar pengelolaan pariwisata lebih berkelanjutan dan inklusif.

#### 2. Kolaboratif

Hal ini di lakukan Untuk Mengetahui Kolaboratif dalam Tata Kelola Pariwisata di Kota Gorontalo terkait Seberapa besar masyarakat lokal dilibatkan dalam perencanaan dan pelaksanaan program pariwisata.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan di atas di simpulkan bahwa keterlibatan masyarakat lokal dalam perencanaan dan pelaksanaan program pariwisata di Tamendao cukup besar. Hal ini dikarenakan objek wisata Tamendao sepenuhnya dikelola oleh masyarakat setempat. Masyarakat memiliki peran dominan dalam pelaksanaan, seperti mengelola lapak, menjaga kebersihan, menetapkan harga jual kuliner, hingga menyediakan fasilitas sederhana. Namun, untuk keputusan strategis terkait pembangunan besar atau infrastruktur umum, tetap berada di bawah kewenangan pemerintah, sehingga masyarakat harus berkoordinasi terlebih dahulu. Dengan demikian, peran masyarakat sangat kuat dalam pelaksanaan, tetapi terbatas dalam aspek perencanaan strategis.

#### 3. Ko-Governance

Hal ini di lakukan Untuk Mengetahui Ko-Governance dalam Tata Kelola Pariwisata di Kota Gorontalo terkait Apakah pemerintah hanya mengatur, atau juga menjalankan langsung kegiatan wisata.

Berdasarkan hasil wawancara di atas terkait peran pemerintah dalam mengarahkan pengembangan pariwisata di Kota Gorontalo dilakukan melalui berbagai pendekatan. Kepala Dinas Pariwisata menekankan bahwa peran tersebut diwujudkan dengan penyusunan rencana strategis, regulasi, dan program kerja yang disesuaikan dengan potensi daerah. Pemerintah juga berperan dalam penyediaan infrastruktur penunjang, pembinaan pelaku usaha pariwisata, serta penguatan promosi destinasi agar lebih dikenal di tingkat lokal, nasional, maupun internasional. Selain itu, pemerintah memastikan agar pengembangan pariwisata tetap memperhatikan kearifan lokal, kelestarian lingkungan, dan memberi manfaat ekonomi bagi masyarakat. Sementara itu, Kepala Bidang Destinasi menyoroti peran pemerintah secara khusus pada objek wisata Benteng Otanaha. Pemerintah Kota melalui dinas pariwisata menjalin kerja sama dengan kementerian, memanfaatkan DAK fisik dan nonfisik, serta melakukan pembenahan fasilitas mulai dari kebersihan hingga sarana prasarana pendukung wisata. Hal ini menunjukkan adanya peran aktif pemerintah sebagai fasilitator sekaligus pengelola langsung destinasi.

#### 4. Konflik dan Negosiasi

Hal ini dilakukan Untuk Mengetahui Konflik dan Negosiasi dalam Tata Kelola Pariwisata di Kota Gorontalo terkait Pernahkah terjadi konflik antar pihak dalam pengelolaan pariwisata.

Berdasarkan hasil wawancara di atas terkait penyelesaian konflik yaitu dilakukan dengan berbagai pendekatan sesuai dengan karakter konflik yang terjadi. Kepala Dinas Pariwisata menegaskan bahwa penyelesaian dilakukan dengan cara memenuhi permohonan atau kebutuhan masyarakat secara bertahap dan berskala, menyesuaikan dengan kemampuan anggaran yang tersedia. Di sisi lain, pengelola wisata Tamendao menyampaikan bahwa konflik dengan pengunjung diatasi melalui teguran secara baik-baik, dan setelah itu ditetapkan aturan larangan membawa minuman keras ke area wisata. Adapun masyarakat Tamendao menjelaskan bahwa persoalan antarpengunjung, khususnya terkait parkir, diselesaikan dengan cara musyawarah untuk mencari solusi bersama agar masalah tidak berlarut-larut. Dengan demikian, mekanisme penyelesaian konflik dilakukan melalui pendekatan persuasif, pembenahan fasilitas, penetapan aturan, serta musyawarah. Semua langkah ini menunjukkan adanya upaya kolaboratif antara pemerintah, pengelola, dan masyarakat dalam menjaga kenyamanan dan kelangsungan pariwisata di Kota Gorontalo.

#### 5. Multi-level Governance

Hal ini dilakukan Untuk Mengetahui Multi-Level Governance dalam Tata Kelola Pariwisata di Kota Gorontalo terkait Bagaimana bentuk komunikasi atau forum koordinasi antar level pemerintahan (misalnya desa dengan kabupaten, atau kabupaten dengan provinsi) dalam tata kelola pariwisata.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan di atas dapat disimpulkan bahwa bentuk komunikasi dan forum koordinasi antar level pemerintahan dalam tata kelola pariwisata Kota Gorontalo berlangsung dalam beberapa mekanisme. Kepala Bidang Destinasi menekankan bahwa koordinasi dilakukan melalui monitoring rutin di setiap destinasi, disertai sosialisasi mengenai tata kelola, kebersihan, dan kenyamanan pengunjung. Pemerintah juga menjalin kerja sama dengan kementerian, layanan perizinan, hingga pengembangan produk lokal, sehingga proses sosialisasi dan pembinaan dapat berjalan lebih mudah. Sejalan dengan Kepala Dinas Pariwisata menambahkan bahwa bentuk komunikasi dilakukan dalam forum Bimbingan Teknis (BIMTEK) maupun sosialisasi resmi, yang beberapa kali telah melibatkan para pengelola wisata. Forum ini menjadi ruang komunikasi formal untuk menyamakan persepsi, meningkatkan kapasitas, serta memperkuat koordinasi antara pemerintah dan pengelola pariwisata.

### Pembahasan

Berdasarkan masalah yang ada di lapangan peneliti berusaha menggali dengan melakukan pengamatan dan wawancara langsung dengan Kepala bidang destinasi, pengelola tamendao dan masyarakat yang ada di benteng otanaha serta masyarakat yang ada di tamendao.

#### 1. Bersifat Jaringan (*Networked Governance*)

Menurut Pierre dan Peters dalam (Rahmawati, 2020), *networked governance* adalah suatu bentuk tata kelola yang tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi melibatkan jejaring aktor lain seperti sektor swasta, komunitas lokal, organisasi masyarakat sipil, dan LSM. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan *networked governance* di Kota Gorontalo masih belum optimal. Pada wisata Tamendao, dukungan pemerintah hanya sebatas fasilitasi berupa pelatihan, bimbingan teknis, penyediaan akses jalan, dan tempat sampah. Hal ini sejalan dengan penelitian (Hasanah et al., 2024) menjelaskan bahwa *networked governance* sudah optimal tetapi hanya pada dukungan fasilitatif dari pemerintah berupa pembinaan, pelatihan, dan pendampingan di destinasi wisata. Karena belum terbentuk kelembagaan resmi seperti Pokdarwis, pengelolaan tetap sepenuhnya dilakukan oleh masyarakat pemilik lahan, sehingga jaringan antara pemerintah dan masyarakat masih lemah.

Menurut Adisasmita (Tohopi et al., 2024) partisipasi dalam masyarakat dalam pembangunan seharusnya tidak terbatas pada tahap pelaksanaan, tetapi mencakup seluruh proses mulai dari perencanaan, implementasi, hingga evaluasi. Jika keterlibatan masyarakat hanya pada aspek ekonomi, maka prinsip partisipasi substantif dalam tata kelola tidak terpenuhi. Hal ini menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan masyarakat lokal belum benar-benar diberdayakan.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, tata kelola pariwisata di Kota Gorontalo menunjukkan pola hubungan yang bersifat jaringan. Pada Tamendao Beach, jaringan terbentuk antara masyarakat sebagai pengelola utama, pemerintah sebagai pemberi izin dan pengawas, serta pelaku usaha lokal yang mendukung melalui aktivitas kuliner maupun jasa wisata. Hal ini memperlihatkan adanya keterkaitan antarpihak yang saling melengkapi dalam mengelola destinasi. Sementara itu, pada Benteng Otanaha, pola jaringan cenderung lebih sempit karena dikelola langsung oleh pemerintah. Masyarakat hanya berperan pada aspek pendukung, misalnya berdagang atau menjadi pemandu wisata, sehingga hubungan jaringan lebih dominan dikendalikan oleh pemerintah.

Dengan demikian, prinsip *networked governance* dalam tata kelola pariwisata Kota Gorontalo belum terwujud secara menyeluruh. Pemerintah masih dominan, baik melalui pengelolaan langsung maupun pembatasan ruang partisipasi masyarakat hanya pada aspek operasional. Perlu adanya penguatan kelembagaan lokal, khususnya pembentukan Pokdarwis, serta kolaborasi yang lebih inklusif agar tata kelola pariwisata berjalan berkelanjutan dan berbasis pada sinergi antaraktor.

## 2. Kolaboratif

Kolaboratif merupakan salah satu indikator penting dalam tata kelola pariwisata. Menurut Pierre dan Peters dalam (Rahmawati, 2020), kolaborasi lahir dari keterbatasan pemerintah yang tidak bisa lagi bekerja sendiri, sehingga perlu melibatkan aktor lain seperti masyarakat, komunitas lokal, maupun sektor swasta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk kolaborasi dalam tata kelola pariwisata di Kota Gorontalo berbeda pada tiap destinasi. Pada wisata Tamendao, keterlibatan masyarakat lokal sangat besar karena objek wisata ini sepenuhnya dikelola oleh masyarakat setempat. Warga terlibat langsung dalam pembangunan awal, seperti membuat jalan setapak, penyediaan lapak, hingga mengelola pelayanan wisata dan kuliner. Hal ini sejalan dengan penelitian (Aneta et al., 2023) bahwa birokrasi yang sedang bertransformasi memerlukan proses restructuring dan revitalizing agar aparatur mampu membangun kolaborasi yang lebih terbuka dan sejajar dengan masyarakat. Pemerintah hadir melalui pembinaan, pelatihan, serta memberikan masukan mengenai standar pengelolaan, khususnya penerapan CHSE, kebersihan, kenyamanan, dan keamanan. Namun, pembangunan skala besar seperti perbaikan jalan utama dan penyediaan lahan parkir masih harus berkoordinasi dengan pemerintah, sehingga masyarakat hanya berperan dominan pada aspek operasional.

Kemudian pada Benteng Otanaha, keterlibatan masyarakat jauh lebih kecil. Peran masyarakat hanya terlihat pada aspek ekonomi, seperti membuka warung, berjualan makanan, atau jasa parkir. Seluruh pengelolaan strategis dan pengambilan keputusan dilakukan oleh pemerintah, sehingga masyarakat tidak terlibat dalam tahap perencanaan maupun pelaksanaan kebijakan inti. Kondisi ini menunjukkan bahwa bentuk kolaborasi masih terbatas karena belum ada keseimbangan peran antara pemerintah dan masyarakat.

Penelitian di lapangan ini mempertegas pandangan Pierre dan Peters bahwa kolaborasi yang baik hanya dapat tercapai apabila pemerintah benar-benar membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Minimnya ruang dialog dan forum koordinasi membuat peran masyarakat sering kali hanya bersifat pelengkap, bukan sebagai mitra sejajar. Hal ini berpotensi menimbulkan kesenjangan antara kepentingan pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan destinasi wisata.

Dengan demikian, kolaborasi dalam tata kelola pariwisata di Kota Gorontalo perlu diperkuat. Di Tamendao, meski masyarakat sudah dominan dalam pengelolaan sehari-hari, mereka tetap perlu didorong untuk dilibatkan dalam perencanaan strategis melalui kelembagaan resmi seperti Pokdarwis. Di Benteng Otanaha, pemerintah perlu membuka ruang dialog dan partisipasi masyarakat agar peran mereka tidak terbatas hanya pada sektor ekonomi. Kolaborasi yang lebih setara akan menciptakan pengelolaan wisata yang inklusif, berkelanjutan, dan memberikan manfaat yang lebih luas bagi masyarakat lokal.

## 3. Ko-Governance

Menurut Pierre dan Peters dalam (Rahmawati, 2020), pemerintah berperan sebagai pembuat regulasi, penentu visi, serta pengarah strategi, sementara pengelolaan dan implementasi diserahkan kepada masyarakat, komunitas lokal, maupun sektor swasta sesuai dengan kapasitas masing-masing. Pola ini memungkinkan tata kelola lebih efisien karena setiap aktor dapat fokus menjalankan perannya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam praktiknya, peran pemerintah Kota Gorontalo bersifat fleksibel. Pada beberapa destinasi seperti Benteng Otanaha, Kolan

Lahilote, dan Rumah Adat, pemerintah tidak hanya mengatur tetapi juga mengelola langsung seluruh kegiatan wisata. Hal ini menegaskan bahwa pemerintah masih menjalankan fungsi ganda sebagai pengatur sekaligus pelaksana. Sebaliknya, pada destinasi wisata Tamendao yang sepenuhnya dikelola masyarakat, pemerintah hadir melalui pendampingan, pengawasan, serta dukungan program pemberdayaan. Bentuk nyata peran tersebut antara lain berupa rencana pembangunan lapak tambahan untuk mendukung kegiatan ekonomi masyarakat, serta pembangunan tanggul untuk melindungi kawasan wisata dari abrasi dan menjaga kenyamanan pengunjung.

Kondisi ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip ko-governance di Kota Gorontalo belum sepenuhnya konsisten. Pada satu sisi, pemerintah mengambil alih penuh pengelolaan di destinasi tertentu untuk memastikan standar pelayanan dan fasilitas terjaga. Namun di sisi lain, pemerintah juga memberikan ruang kepada masyarakat untuk berperan aktif dalam pengelolaan wisata berbasis komunitas seperti di Tamendao.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, praktik Ko-Governance lebih terlihat pada Tamendao Beach. Pengelola dan masyarakat memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan terkait aspek operasional seperti harga kuliner, jam buka, dan jenis layanan wisata. Namun, untuk pembangunan infrastruktur tetap harus mendapat izin dari pemerintah. Hal ini menunjukkan adanya pola berbagi kewenangan meskipun belum sepenuhnya setara. Sedangkan pada Benteng Otanaha, pola Ko-Governance hampir tidak terlihat karena kewenangan penuh dipegang oleh pemerintah, dengan keterlibatan masyarakat hanya pada fungsi pendukung.

Dengan demikian, prinsip Ko-governance dalam tata kelola pariwisata di Kota Gorontalo masih bersifat tidak konsisten dan belum sepenuhnya seimbang. Secara teori, seharusnya berperan sebagai *steering actor* yang menetapkan regulasi, visi, dan arah kebijakan, sementara pelaksanaan teknis diserahkan kepada masyarakat, komunitas lokal, atau pihak swasta sesuai kapasitas masing-masing.

#### 4. Konflik & Negosiasi

Menurut Pierre dan Peters dalam (Rahmawati, 2020), konflik muncul karena adanya perbedaan tujuan, distribusi sumber daya, maupun kepentingan ekonomi dan sosial. Governance yang sehat bukanlah yang sepenuhnya bebas konflik, tetapi yang mampu mengelola konflik secara konstruktif melalui mekanisme negosiasi, mediasi, atau kompromi. Hasil penelitian di Kota Gorontalo menunjukkan bahwa konflik dalam pengelolaan pariwisata muncul dalam bentuk yang berbeda di tiap destinasi. Kepala Dinas Pariwisata menyatakan bahwa sejauh ini tidak ada konflik yang serius, meskipun ada permintaan dukungan dari masyarakat yang kadang belum bisa dipenuhi karena keterbatasan anggaran. Berbeda dengan itu, Kepala Bidang Destinasi mengakui adanya konflik kecil di Benteng Otanaha, yaitu antara masyarakat sekitar dengan pihak pengelola terkait aktivitas pengumpulan barang bekas yang mengganggu kenyamanan pengunjung. Pengelola Wisata Tamendao juga menyebutkan bahwa konflik pernah terjadi, bukan dengan pemerintah, tetapi dengan pengunjung yang membawa minuman keras dan meresahkan pemilik lapak. Sementara itu, beberapa masyarakat Tamendao menegaskan bahwa sejauh ini tidak ada konflik besar, meskipun gesekan kecil sesama penjual terkadang muncul, terutama soal penggunaan lahan parkir. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian (Putri et al., 2022) yang menyebutkan bahwa konflik dalam pengelolaan sumber daya pariwisata umumnya bersumber dari perebutan akses ekonomi, perbedaan kepentingan antaraktor, serta keterbatasan fasilitas pendukung.

Dapat disimpulkan bahwa konflik dalam pengelolaan pariwisata di Kota Gorontalo masih bersifat ringan dan dapat diselesaikan melalui pendekatan konstruktif. Pada level pemerintah, konflik diatasi dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara bertahap dan pembenahan fasilitas. Pada level pengelola wisata, penyelesaian dilakukan melalui teguran dan penerapan aturan baru. Sedangkan di tingkat masyarakat, perbedaan antarpengjual diselesaikan melalui musyawarah. Hal ini menunjukkan adanya pola negosiasi dan kompromi yang cukup efektif, meskipun masih bersifat sederhana.

#### 5. Multi-level Governance

Menurut Pierre dan Peters dalam (Rahmawati, 2020), multi-level governance merupakan bentuk tata kelola yang menekankan adanya keterkaitan antar level pemerintahan, mulai dari pusat hingga daerah, serta pelibatan aktor non-pemerintah.

Hasil penelitian di Kota Gorontalo menunjukkan bahwa bentuk komunikasi dan forum koordinasi antar level pemerintahan dilakukan melalui beberapa mekanisme. Kepala Bidang Destinasi menjelaskan bahwa koordinasi dilakukan melalui monitoring rutin di setiap destinasi wisata. Setiap kegiatan disertai dengan sosialisasi terkait tata kelola, kebersihan, dan kenyamanan pengunjung. Pemerintah kota juga menjalin kerja sama dengan kementerian, layanan perizinan, serta fasilitasi pengembangan produk lokal, sehingga memudahkan pelaksanaan program. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Kepala Dinas Pariwisata, yang menambahkan bahwa forum komunikasi sering dilakukan dalam bentuk Bimbingan Teknis (BIMTEK) maupun sosialisasi resmi. Forum ini

melibatkan pengelola wisata dan berfungsi sebagai wadah untuk menyamakan persepsi, meningkatkan kapasitas, serta memperkuat koordinasi lintas level.

Namun, perspektif berbeda disampaikan oleh pengelola wisata Tamendao. Bentuk komunikasi dengan pemerintah lebih sering bersifat praktis, misalnya menyampaikan usulan penghapusan pajak 10% karena jumlah pengunjung menurun, serta meminta fasilitas tambahan seperti keamanan dan perluasan area parkir. Dengan kata lain, komunikasi antara pengelola dan pemerintah tidak hanya melalui forum formal, tetapi juga dalam bentuk penyampaian aspirasi secara langsung sesuai kebutuhan di lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan dapat disimpulkan bahwa komunikasi dan forum koordinasi antar level pemerintahan dalam tata kelola pariwisata di Kota Gorontalo berlangsung melalui mekanisme formal dan informal. Pada mekanisme formal, pemerintah kota melakukan monitoring rutin, sosialisasi, serta BIMTEK yang melibatkan pengelola wisata sebagai upaya peningkatan kapasitas dan penyamaan persepsi. Sementara pada mekanisme informal, pengelola wisata berkomunikasi langsung dengan pemerintah untuk menyampaikan aspirasi praktis, seperti penghapusan pajak dan perluasan fasilitas. Hal ini mencerminkan adanya pola koordinasi dua arah, meskipun masih lebih didominasi oleh pemerintah. Agar lebih optimal, diperlukan forum partisipatif yang lebih intensif, di mana masyarakat lokal tidak hanya sebagai penerima keputusan, tetapi juga sebagai mitra aktif dalam perumusan kebijakan dan strategi pengembangan pariwisata.

#### 4. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa tata kelola pariwisata di Kota Gorontalo pada destinasi Benteng Otanaha dan Tamendao telah melibatkan pemerintah, pengelola, dan masyarakat, namun masih menghadapi berbagai kendala pada setiap karakteristik utama governance. Pada aspek jaringan, kelembagaan masyarakat masih lemah karena belum adanya Pokdarwis di Tamendao dan dominasi pemerintah dalam pengelolaan Benteng Otanaha. Dari sisi kolaborasi, masyarakat Tamendao cukup aktif dalam pengelolaan operasional, sedangkan di Benteng Otanaha peran mereka terbatas pada aktivitas ekonomi. Dalam ko-governance, pemerintah berperan sebagai pengatur sekaligus pengelola langsung di beberapa destinasi, sementara di Tamendao pemerintah hanya mendampingi, tetapi keseimbangan peran masih belum tercapai. Konflik yang muncul relatif kecil dan dapat diselesaikan melalui teguran, aturan internal, dan musyawarah, meski regulasi masih perlu diperkuat. Sementara itu, koordinasi multi-level berjalan melalui monitoring, sosialisasi, dan BIMTEK, namun pola komunikasi masih bersifat top-down dan partisipasi masyarakat cenderung reaktif melalui penyampaian aspirasi informal.

#### Referensi

1. Amalia Yunia Rahmawati. (2020). *Tata Pemerintahan Yang Baik Dalam Konteks Pemerintahan*. July, 1–23.
2. Aneta, Y., Prahara, S., Aneta, A., & Ahmad, J. (2023). *Optimizing Village Bureaucracy Transformation : Gorontalo , Indonesia*. 7(3), 211–236.
3. Aneta, Y., Aneta, A., Tohopi, R., Ibrahim, D., Hulinggi, P.A., & Warsono, P. (2025). *KEMANDIRIAN FISIKAL DAERAH PEMANFAATAN SUMBER DAYA LOKAL SEBAGAI SOLUSI*. PT Media Penerbit Indonesia Royal.
4. Aneta, Y., Isa, R., Usulu, E., & Gobel, L. Van. (2024). *Budaya dan Perilaku Birokrasi Menyelami Dimensi-Dimensi Organisasi Publik*. PT Media Penerbit Indonesia.
5. Asnawiyah, S. (2023). *STRATEGI PENGELOLAAN PARIWISATA DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH ( PAD )*.
6. Fresneda fuentes, S., Fuentes ruiz, P. De, & Lobo gallardo, A. (2022). *Sustainability dimensions and World Heritage Site management : the case of the Royal Alcazar of Seville , Spain*. 1–21.
7. Kirana, C. A. dara, & Artisa, R. A. (2020). *Pengembangan Desa Wisata Berbasis Collaborative Governance di Kota Batu*. 6(April), 68–84.
8. Mapodji, S., Samudin, moh tofan, & Nurmiati. (2024). *STRATEGI PENGEMBANGAN PARIWISATA PULAU KELELAWAR DI DESA TOMOLI KECAMATAN TORIBULU KABUPATEN PARIGI MOUTONG*. 3, 54–67.
9. Nurul Hasanah, Fitri Kurnianingsih, & Chaereyranba Sholeh. (2024). Network Governance dalam Pengembangan Destinasi Wisata Berbasis Masyarakat di Kota Lama Tanjungpinang. *Sosial Simbiosis : Jurnal Integrasi Ilmu Sosial Dan Politik*, 1(3), 308–319. <https://doi.org/10.62383/sosial.v1i3.619>
10. Patadjenu, S., Silitonga, M. S., & Asropi, A. (2023). *TATA KELOLA KOLABORATIF PENGEMBANGAN PARIWISATA LIKUPANG , KABUPATEN MINAHASA Tourism Development Collaborative Governance of Likupang , North Minahasa Regency*. 17(1), 23–48.
11. Polontalo, M. S. M. I., Tahir, A., Abdussamad, Z., & Aneta, Y. (2023). *FACTORS DETERMINING THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL TOURISM DEVELOPMENT POLICIES IN GORONTALO PROVINCE*. XI(12), 317–325.
12. Putri, F. E., Ariadi, B., Syarkawi, I., & Mulyati, R. (2022). Strategi Pengembangan Pariwisata Kabupaten Solok Selatan. *Jurnal AKuntansi, Auditing, Dan Investasi (JAADI)*, 2(2), 43–50. [www.jurnal.akuntansi.upb.ac.id](http://www.jurnal.akuntansi.upb.ac.id)
13. Ratna, Jusriadi, E., & Maklassa. (2021). *Tata kelola pengembangan destinasi pariwisata kabupaten mamuju*. 10, 235–243.
14. Sugiyono. (2020). *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*.
15. Tohopi, R., Nani, Y. N., Tui, F. P., & Abdussamad, J. (2024). *Tata Kelola Kebijakan Dana Desa dan Partisipasi Kultural Masyarakat Desa di Kabupaten Boalemo Village Fund Policy Governance and Cultural Participation of Village Communities in Boalemo Regency*. 02(01), 11–21.