
KEBERLANJUTAN TATA KELOLA LAYANAN PUBLIK BERBASIS KEARIFAN LOKAL DALAM PENGEMBANGAN EKOWISATA BUDAYA GURABUNGA

Sulha¹, Idham Taher²

^{1,2}Universitas Nuku, Tidore, Indonesia

Email: Sulha.baco@gmail.com

Abstrak

Artikel ini mengkaji bagaimana kearifan lokal masyarakat Gurabunga di Kecamatan Tidore, Kota Tidore Kepulauan, Provinsi Maluku Utara, dapat diintegrasikan ke dalam sistem tata kelola layanan publik guna mendukung keberlanjutan pengembangan ekowisata budaya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berbasis studi kasus, penelitian ini menggali secara mendalam praktik-praktik adat, nilai sosial komunal, dan mekanisme partisipasi warga yang selama ini menjadi fondasi pengelolaan sumber daya di kawasan tersebut. Temuan penelitian menunjukkan bahwa nilai-nilai kearifan lokal seperti sistem gotong royong, pranata adat dalam pemanfaatan ruang, dan norma-norma ekologis yang tertanam dalam kehidupan sehari-hari masyarakat memiliki potensi signifikan sebagai modal sosial yang dapat memperkuat legitimasi dan efektivitas tata kelola layanan publik di sektor pariwisata. Di sisi lain, penelitian ini juga menemukan sejumlah hambatan struktural, di antaranya lemahnya koordinasi lintas kelembagaan, minimnya pengakuan formal terhadap institusi adat dalam regulasi daerah, serta keterbatasan kapasitas fiskal pemerintah lokal. Artikel ini berargumen bahwa keberlanjutan ekowisata budaya Gurabunga tidak akan tercapai hanya melalui pendekatan manajerial teknis semata, melainkan menuntut rekonsiliasi antara sistem pemerintahan formal dan tata kelola berbasis komunitas. Implikasi kebijakan yang dihasilkan mencakup perlunya penguatan kelembagaan adat, pengembangan regulasi yang inklusif, serta pembangunan platform kolaboratif antara pemerintah, masyarakat adat, dan pemangku kepentingan pariwisata.

Kata Kunci: Kearifan Lokal, Tata Kelola Layanan Publik, Masyarakat Adat, Ekowisata Budaya, Keberlanjutan Pariwisata.

Abstract

This article examines how the local wisdom of the Gurabunga community in Tidore District, Tidore Islands City, North Maluku Province, can be integrated into the public service governance system to support the sustainable development of cultural ecotourism. Using a qualitative, case study-based approach, this research deeply explores customary practices, communal social values, and citizen participation mechanisms that have served as the foundation for resource management in the area. The research findings indicate that local wisdom values such as the mutual cooperation system, customary institutions in space utilization, and ecological norms embedded in the community's daily lives have significant potential as social capital that can strengthen the legitimacy and effectiveness of public service governance in the tourism sector. On the other hand, this study also found a number of structural obstacles, including weak cross-institutional coordination, minimal formal recognition of customary institutions in regional regulations, and limited fiscal capacity of the local government. This article argues that the sustainability of Gurabunga cultural ecotourism will not be achieved solely through a technical managerial approach, but rather requires reconciliation between the formal government system and community-based governance. The resulting policy implications include the need to strengthen customary

institutions, develop inclusive regulations, and build collaborative platforms between the government, indigenous communities, and tourism stakeholders.

Keywords: *Local Wisdom, Public Service Governance, Indigenous Communities, Cultural Ecotourism, Tourism Sustainability.*

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara dengan kekayaan budaya dan keanekaragaman hayati yang luar biasa. Dalam konteks ini, ekowisata berbasis budaya telah berkembang menjadi salah satu strategi pembangunan yang menarik perhatian banyak pihak, tidak hanya karena potensinya ekonominya, tetapi juga karena kapasitasnya dalam melestarikan warisan budaya dan ekosistem alam secara bersamaan (Saidah et al., 2025). Namun, keberhasilan ekowisata bukan semata-mata persoalan promosi destinasi atau pembangunan infrastruktur fisik. Di balik keindahan alam dan kekayaan tradisi yang ditawarkan, terdapat sistem tata kelola yang menentukan apakah pengembangan pariwisata itu benar-benar berkelanjutan atau justru berpotensi merusak tatanan ekologis dan sosial yang ada (Ayuningtyas & Dharmawan, 2011).

Kelurahan Gurabunga, yang terletak di kaki Gunung Tidore di Kecamatan Tidore, Kota Tidore Kepulauan, Maluku Utara, merupakan salah satu kawasan yang menyimpan potensi ekowisata budaya yang sangat besar (Fahri et al., 2022). Dengan latar belakang sejarah Kesultanan Tidore yang kaya, tradisi lisan yang masih terjaga, serta bentang alam pegunungan yang masih relatif alami, Gurabunga menawarkan daya tarik yang berbeda dari destinasi wisata mainstream. Masyarakatnya masih mempertahankan berbagai praktik adat dan kearifan lokal yang secara organik telah membentuk hubungan harmonis antara manusia dan alam. Nilai-nilai ini bukan sekadar warisan simbolis, melainkan merupakan sistem pengetahuan yang hidup dan terus dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari (Sulha, 2026).

Di tengah semangat pengembangan Gurabunga sebagai destinasi ekowisata budaya, muncul pertanyaan mendasar: sejauh mana sistem tata kelola layanan publik yang ada mampu mengakomodasi dan mengintegrasikan kearifan lokal sebagai modal sosial pembangunan? Pertanyaan ini menjadi semakin relevan mengingat adanya ketegangan yang kerap terjadi antara pendekatan birokratis-formal pemerintahan modern dengan logika komunal-adaptif yang melekat dalam sistem adat. Dalam banyak kasus di Indonesia, pengembangan pariwisata justru menggerus kearifan lokal karena absennya mekanisme tata kelola yang inklusif dan responsif terhadap konteks budaya setempat (Salim, 2020).

Secara akademik, kajian tentang integrasi kearifan lokal dalam tata kelola publik telah banyak dilakukan, namun sebagian besar masih berfokus pada dimensi konservasi lingkungan atau manajemen sumber daya alam (Tawari et al., 2020). Kajian yang secara khusus menghubungkan kearifan lokal dengan keberlanjutan layanan publik dalam konteks ekowisata budaya masih relatif terbatas, terutama di kawasan kepulauan seperti Maluku Utara. Di sinilah letak kesenjangan penelitian (*research gap*) yang ingin dijembatani oleh artikel ini. Dengan mengambil Gurabunga sebagai lokus kajian, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut sekaligus memberikan kontribusi pada diskursus yang lebih luas tentang governance, kearifan lokal, dan keberlanjutan di kawasan kepulauan Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas, artikel ini bertujuan untuk: (1) mengidentifikasi bentuk-bentuk kearifan lokal masyarakat Gurabunga yang relevan dengan tata kelola ekowisata; (2) menganalisis bagaimana kearifan lokal tersebut berinteraksi dengan sistem tata kelola layanan publik yang ada; (3) mengevaluasi sejauh mana integrasi kearifan lokal dalam tata kelola berkontribusi pada keberlanjutan ekowisata budaya Gurabunga; serta (4) merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat mendorong tata kelola yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Tata Kelola Layanan Publik

Dalam perkembangan ilmu administrasi publik kontemporer, konsep tata kelola atau governance telah mengalami transformasi signifikan dari model pemerintahan yang sentralistik dan hirarkis menuju pendekatan yang lebih kolaboratif dan partisipatif. Rhodes (1997) mendefinisikan governance sebagai jaringan yang mengatur diri sendiri antara berbagai organisasi, yang melibatkan saling ketergantungan antara aktor-aktor dari sektor publik, swasta, dan *civil society*. Perspektif ini membuka ruang bagi pengakuan bahwa negara bukan satu-satunya aktor yang relevan dalam penyelenggaraan layanan publik.

Osborne (2010), mengembangkan gagasan New Public Governance (NPG) sebagai respons terhadap keterbatasan paradigma New Public Management (NPM) yang terlalu menekankan efisiensi berbasis pasar. Dalam kerangka NPG, proses pengiriman layanan publik dipahami sebagai hasil dari jaringan multi-aktor yang kompleks, di mana kepercayaan, relasi, dan nilai-nilai bersama menjadi perekat utama. Pendekatan ini secara implisit memberi ruang bagi peran kearifan lokal dan institusi komunitas sebagai bagian integral dari sistem tata kelola.

Di Indonesia, reformasi tata kelola pemerintahan pasca-1998 membawa perubahan besar dalam arsitektur kelembagaan layanan publik. Desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk merancang dan mengelola layanan publik sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal. Dalam konteks ini, kearifan lokal seharusnya dapat menjadi sumber daya yang dilekatkan ke dalam desain kebijakan dan program layanan publik, bukan sebagai elemen pelengkap, melainkan sebagai pondasi utama.

Namun dalam praktiknya, Dwiyanto (2011) mencatat bahwa modernisasi birokrasi di Indonesia seringkali berjalan secara paradoksal: di satu sisi mendorong standardisasi prosedur layanan, di sisi lain mengabaikan keragaman konteks sosial budaya yang justru menjadi sumber legitimasi sosial pemerintahan lokal. Akibatnya, banyak inovasi tata kelola yang diterapkan secara seragam justru kehilangan relevansinya di lapangan karena tidak membumi pada realitas kultural masyarakat setempat.

2. Kearifan Lokal sebagai Modal Sosial

Kearifan lokal (*local wisdom*) merupakan konsep yang menghubungkan pengetahuan, praktik, dan nilai-nilai yang berkembang secara organik dalam suatu komunitas sebagai respons adaptif terhadap lingkungan alam dan sosialnya. Suhartini (2009) mendefinisikan kearifan lokal sebagai gagasan-gagasan setempat yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, dan bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakat. Lebih jauh, Keraf (2010) menegaskan bahwa kearifan lokal bukan sekadar pengetahuan teknis tentang alam, melainkan juga mencakup dimensi etis dan spiritual yang membentuk hubungan manusia dengan sesama dan lingkungannya.

Dalam perspektif modal sosial, kearifan lokal dapat dipahami sebagai aset kolektif yang memungkinkan masyarakat untuk berkoordinasi dan bekerja sama secara efektif. Putnam (1993) mengidentifikasi tiga elemen utama modal sosial: jaringan sosial, norma timbal balik, dan kepercayaan. Ketiga elemen ini umumnya tertanam kuat dalam komunitas-komunitas yang masih mempertahankan praktik kearifan lokalnya. Coleman (1988) menambahkan bahwa modal sosial yang bersumber dari kearifan lokal memiliki keunggulan komparatif karena bersifat inklusif dan organik, sehingga cenderung lebih tahan terhadap anomie sosial dibandingkan dengan norma-norma yang diimpos dari luar.

Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam dan pariwisata, kajian Ostrom (1990) tentang common pool resources memberikan landasan teoritis yang kuat bagi peran kearifan lokal. Ostrom berargumen bahwa komunitas lokal memiliki kapasitas untuk mengembangkan

institusi pengaturan mandiri yang efektif dalam mengelola sumber daya bersama, asalkan ada kondisi-kondisi pendukung seperti batas keanggotaan yang jelas, aturan yang sesuai dengan konteks lokal, dan mekanisme pemantauan yang partisipatif. Argumen ini secara langsung relevan dengan potensi kearifan lokal Gurabunga dalam tata kelola ekowisata.

3. Ekowisata Budaya dan Dimensi Keberlanjutannya

Ekowisata pada dasarnya merupakan bentuk perjalanan wisata yang bertanggung jawab ke kawasan alam yang melestarikan lingkungan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal (The International Ecotourism Society, 1990). Ketika dimensi budaya diintegrasikan ke dalamnya, ekowisata budaya menjadi konsep yang lebih kaya: ia tidak hanya menempatkan alam sebagai atraksi, tetapi juga menjadikan sistem pengetahuan, praktik budaya, dan identitas komunitas sebagai bagian dari pengalaman wisata yang otentik.

Keberlanjutan dalam ekowisata mencakup tiga pilar yang saling terkait: keberlanjutan ekologis yang menjaga integritas ekosistem, keberlanjutan sosial-budaya yang melindungi identitas dan kohesi komunitas lokal, serta keberlanjutan ekonomi yang memastikan manfaat finansial terdistribusi secara adil kepada masyarakat setempat (Weaver, 2006). Ketiga pilar ini tidak dapat dioptimalkan secara parsial; pendekatan yang terfragmentasi akan selalu menghasilkan *trade-off* yang merugikan salah satu aspek.

Beberapa penelitian terdahulu telah memberikan kontribusi penting dalam memahami hubungan antara kearifan lokal, tata kelola, dan keberlanjutan ekowisata. Studi Borrini-Feyerabend et al. (2013) menunjukkan bahwa co-governance antara pemerintah dan komunitas adat terbukti lebih efektif dalam pengelolaan kawasan konservasi dan pariwisata dibandingkan dengan model top-down konvensional. Penelitian Scheyvens (1999) menggarisbawahi bahwa pemberdayaan komunitas lokal dalam pengambilan keputusan ekowisata merupakan indikator paling kritis dari keberlanjutan. Di Indonesia, kajian Nugroho (2011) tentang ekowisata di Taman Nasional memperlihatkan bahwa absennya kearifan lokal dalam tata kelola cenderung menghasilkan konflik antara pengelola taman dengan komunitas sekitar.

Khusus untuk kawasan Maluku Utara, kajian-kajian tentang ekowisata dan kearifan lokal masih sangat terbatas. Penelitian Patty (2019) tentang pengelolaan pesisir berbasis kearifan lokal di wilayah Tidore memberikan gambaran awal tentang bagaimana institusi adat seperti sasi laut masih berfungsi sebagai mekanisme regulasi sumber daya yang efektif. Namun, bagaimana kearifan semacam ini dapat diartikulasikan dalam sistem tata kelola layanan publik yang lebih luas, khususnya dalam konteks pengembangan ekowisata, belum mendapat perhatian akademik yang memadai.

Berdasarkan tinjauan pustaka di atas, penelitian ini mengoperasionalkan sebuah kerangka konseptual yang menempatkan kearifan lokal sebagai variabel mediasi antara karakteristik komunitas Gurabunga dengan outcome keberlanjutan ekowisata. Kearifan lokal dipahami bukan sebagai objek pasif yang perlu “dilestarikan”, melainkan sebagai agen aktif yang dapat mengisi dan mentransformasi cara kerja tata kelola layanan publik. Tata kelola layanan publik, dalam konteks ini, dianalisis melalui empat dimensi: (1) partisipasi dan inklusivitas, (2) akuntabilitas dan transparansi, (3) efektivitas dan responsivitas, serta (4) keberlanjutan kelembagaan. Keberlanjutan ekowisata kemudian dievaluasi dari perspektif triple bottom line: ekologis, sosial-budaya, dan ekonomi.

C. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (*case study*) tunggal yang bersifat instrumental, mengikuti tradisi metodologis yang dikembangkan oleh Stake (1995) dan Yin (2014). Pilihan pendekatan kualitatif didasarkan pada pertimbangan bahwa fenomena yang diteliti yakni interaksi antara kearifan lokal dan tata

kelola layanan publik bersifat sangat kontekstual, berlapis makna, dan tidak dapat direduksi ke dalam angka-angka kuantitatif semata. Studi kasus dipilih karena memungkinkan peneliti untuk memahami secara holistik dan mendalam bagaimana berbagai elemen (sistem adat, institusi pemerintah, masyarakat, dan praktik pariwisata) berinteraksi dalam konteks spasial dan temporal yang spesifik.

Penelitian dilaksanakan di Kelurahan Gurabunga, Kecamatan Tidore, Kota Tidore Kepulauan, Maluku Utara. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada beberapa pertimbangan: (1) Gurabunga memiliki profil kearifan lokal yang relatif masih terjaga dibandingkan kawasan wisata lain di Tidore; (2) kawasan ini sedang dalam proses pengembangan sebagai destinasi ekowisata budaya, sehingga dinamika tata kelola masih dalam fase yang dapat diobservasi secara langsung; (3) adanya ketegangan yang dapat diamati antara pendekatan pemerintah formal dan sistem pengelolaan berbasis adat, yang memberikan material analitis yang kaya.

Data dikumpulkan melalui tiga teknik utama yang saling melengkapi. Pertama, wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan terhadap 20 informan yang dipilih secara purposif, mencakup: tokoh adat dan pemimpin komunitas (n=3), aparatur pemerintah daerah terkait (n=5), pelaku usaha pariwisata lokal (n=5), anggota masyarakat dengan keterlibatan aktif dalam kegiatan adat (n=5), serta akademisi dan praktisi yang memiliki pengetahuan tentang kawasan tersebut (n=2). Wawancara dilakukan secara semi terstruktur untuk memberikan fleksibilitas bagi informan dalam mengekspresikan perspektif mereka secara bebas, sekaligus memastikan konsistensi tema yang dibahas.

Kedua, observasi partisipatif dilakukan selama kurang lebih dua bulan (Maret–April 2026) di mana peneliti terlibat langsung dalam berbagai aktivitas komunitas, termasuk pertemuan adat, kegiatan gotong royong, dan pelaksanaan ritual budaya yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam. Observasi difokuskan pada praktik-praktik aktual pengelolaan kawasan wisata, mekanisme pengambilan keputusan komunal, dan bentuk-bentuk interaksi antara institusi adat dan pemerintah formal. Catatan lapangan (*field notes*) dibuat secara sistematis menggunakan format yang dikembangkan dari panduan Miles, Huberman, dan Saldaña (2014).

Ketiga, telaah dokumen dilakukan terhadap berbagai sumber data sekunder, meliputi: Peraturan Daerah Kota Tidore Kepulauan yang berkaitan dengan pariwisata dan pengelolaan adat, Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (RIPPDA), laporan kegiatan dinas pariwisata, dokumen sejarah Kesultanan Tidore, serta berbagai artikel ilmiah, tesis, dan laporan penelitian yang relevan dengan topik kajian.

Data dianalisis menggunakan model analisis tematik (*thematic analysis*) sebagaimana dikembangkan oleh Braun & Clarke (2006), yang dilakukan melalui enam tahap: (1) familiarisasi data melalui pembacaan dan pembuatan catatan awal; (2) pembangkitan kode awal secara sistematis; (3) pencarian tema-tema potensial dari kode-kode yang telah diidentifikasi; (4) peninjauan dan penyempurnaan tema; (5) pendefinisian dan penamaan tema final; serta (6) penulisan laporan analitis. Proses koding dilakukan secara induktif-deduktif: induktif dalam arti membiarkan tema muncul dari data, namun tetap dipandu oleh kerangka konseptual yang telah dibangun.

Validitas penelitian dijaga melalui strategi triangulasi yang komprehensif: triangulasi sumber (membandingkan data dari berbagai kelompok informan), triangulasi metode (membandingkan temuan dari wawancara, observasi, dan dokumen), serta triangulasi peneliti melalui diskusi dengan rekan sejawat (*peer debriefing*). Member checking juga dilakukan dengan memperlihatkan ringkasan temuan kepada sejumlah informan kunci untuk memastikan akurasi interpretasi.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Profil Ekowisata Budaya Gurabunga dan Dimensi Kearifan Lokal

Gurabunga bukan sekadar Kelurahan, ia adalah sebuah narasi hidup tentang bagaimana sebuah komunitas berhasil membangun identitas kolektif yang begitu kuat hingga mampu melewati berbagai guncangan sejarah dari kolonialisme Eropa, pendudukan Jepang, hingga gejolak konflik Maluku di awal 2000-an. Terletak pada ketinggian sekitar 600–800 meter di atas permukaan laut di lereng Gunung Tidore, Kelurahan ini menawarkan pemandangan kota Tidore dan Ternate dari ketinggian yang memukau, dibalut hutan cengkeh dan pala yang menjadi bagian tak terpisahkan dari memori historis Jalur Rempah Nusantara.

Dari sisi kepariwisataan, Gurabunga memiliki beberapa daya tarik utama yang saling melengkapi. Pertama, atraksi alam berupa panorama pegunungan, jalur trekking menuju kawah Gunung Tidore, dan keberagaman flora endemik yang masih terjaga. Kedua, atraksi budaya yang meliputi ritual adat seperti Soa dan Hormat, pertunjukan tari-tarian tradisional, serta arsitektur rumah adat yang masih banyak ditemukan di kawasan inti desa. Ketiga, atraksi gastronomi berupa kuliner berbahan rempah-rempah yang diolah dengan cara tradisional. Keempat dan ini yang paling khas atraksi spiritual berupa situs-situs keramat yang masih dijaga dan dikunjungi secara rutin oleh masyarakat setempat.

Kearifan lokal yang ditemukan di Gurabunga dapat dipetakan ke dalam empat kategori utama. Pertama, kearifan ekologis, yang tercermin dalam praktik pengelolaan lahan berbasis rotasi yang mencegah degradasi tanah, larangan adat terhadap penebangan pohon pada kawasan-kawasan tertentu (yang secara fungsional setara dengan zona konservasi modern), serta pengetahuan tentang siklus musim dan tanda-tanda alam yang menjadi panduan aktivitas pertanian dan perburuan. Kedua, kearifan sosial komunal, yang tampak dalam sistem gotong royong (masohi) yang masih dipraktikkan secara aktif dalam pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur komunal, termasuk fasilitas wisata sederhana yang ada.

Ketiga, kearifan institusional, yang berwujud dalam keberadaan sistem Soa sebagai unit sosial-administratif yang mengelola distribusi tugas dan tanggung jawab dalam kegiatan komunal. Sistem Soa ini yang dapat dipandang sebagai analog adat dari subdivisi administratif modern memiliki mekanisme pengambilan keputusan yang partisipatif dan didukung oleh kewibawaan moral para tetua adat (bobato). Keempat, kearifan epistemologis, yang mencakup tradisi lisan (sifat dan kaba) sebagai medium transmisi pengetahuan antargenerasi, termasuk pengetahuan tentang pengelolaan wisata yang “ramah leluhur” sebagaimana dipahami oleh masyarakat.

2. Interaksi Kearifan Lokal dengan Sistem Tata Kelola Layanan Publik

Analisis terhadap data wawancara dan observasi mengungkap pola interaksi yang kompleks dan seringkali ambigu antara sistem kearifan lokal dengan mekanisme tata kelola formal pemerintah dalam pengelolaan ekowisata Gurabunga. Pola interaksi ini dapat dikategorikan ke dalam tiga modalitas utama: integrasi simbiotik, koeksistensi paralel, dan ketegangan struktural.

Modalitas integrasi simbiotik ditemukan terutama pada level operasional pengelolaan destinasi wisata. Dalam beberapa kasus, aparat pemerintah desa secara informal memanfaatkan jaringan sosial dan otoritas moral para tetua adat untuk memobilisasi partisipasi masyarakat dalam program pemeliharaan lingkungan wisata. Salah seorang kepala lurah menuturkan:

“Kalau kita mau bersih-bersih kawasan wisata, kami selalu minta Bapak Bobato untuk bicara dulu di depan warga. Kalau beliau yang minta, tidak ada yang tidak datang. Beda dengan kalau kami dari pemerintah yang bilang kadang orang tidak terlalu peduli” (Informan, wawancara, 11 Maret 2026).

Pengakuan ini mengindikasikan adanya defisit legitimasi pada institusi formal pemerintah kelurahan yang kemudian ditambal oleh otoritas moral institusi adat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa masyarakat masih menempatkan lembaga adat sebagai sumber kepercayaan dalam kehidupan sosial dan pemerintahan lokal. Oleh karena itu, sinergi antara pemerintah kelurahan dan lembaga adat menjadi penting untuk memperkuat dukungan serta partisipasi masyarakat dalam setiap program pembangunan.

Koeksistensi paralel terjadi pada dimensi pengaturan ruang dan akses kawasan. Sistem adat memiliki aturannya sendiri tentang kawasan mana yang dapat dimasuki wisatawan dan mana yang harus tetap tertutup sebagai kawasan sakral. Sementara itu, pemerintah juga memiliki regulasi tentang zonasi pariwisata yang dituangkan dalam dokumen perencanaan formal. Dalam praktiknya, kedua sistem ini berjalan secara berdampingan tanpa ada upaya harmonisasi yang sistematis. Selama tidak ada konflik terbuka, koeksistensi ini berfungsi, namun ketika terjadi klaim yang tumpang tindih misalnya tentang penentuan batas kawasan yang dapat dikembangkan konflik laten menjadi manifest.

Ketegangan struktural, yang merupakan modalitas paling problematis, muncul dari perbedaan mendasar dalam logika dan ritme pengambilan keputusan antara sistem formal dan sistem adat. Institusi pemerintah bekerja dalam siklus anggaran tahunan, target kinerja yang terukur, dan rantai komando yang hirarkis. Sistem adat, sebaliknya, beroperasi dalam ritme musim, siklus ritual, dan konsensus komunal yang memerlukan waktu. Seorang pejabat Dinas Pariwisata mengungkapkan frustrasinya:

"Kami telah memperoleh anggaran untuk pembangunan gazebo pada lokasi tertentu, namun masyarakat adat menyampaikan bahwa lokasi tersebut berada di dekat kawasan yang dianggap keramat sehingga pembangunan tidak dapat dilakukan sesuai rencana awal" (Informan I-03, wawancara, 10 Maret 2026).

Proses diskusinya bisa berbulan-bulan, sementara anggaran kita harus habis dalam tahun anggaran yang sama. Kasus ini menggambarkan incompatibilitas temporal yang fundamental antara dua sistem, yang jika tidak dikelola dengan bijak, dapat memicu konflik yang merusak kepercayaan.

3. Dimensi Keberlanjutan dalam Tata Kelola Ekowisata Gurabunga

Evaluasi terhadap keberlanjutan ekowisata Gurabunga menunjukkan gambaran yang tidak homogen di antara tiga pilar keberlanjutan. Pada dimensi ekologis, integrasi kearifan lokal dalam tata kelola terbukti memberikan kontribusi positif yang nyata. Larangan adat terhadap pengambilan kayu dari kawasan hutan tertentu, misalnya, secara efektif mencegah deforestasi yang biasanya mengikuti arus kunjungan wisata yang meningkat. Data observasi menunjukkan bahwa kawasan hutan di sekitar situs-situs keramat memiliki kerapatan vegetasi yang jauh lebih tinggi dibandingkan kawasan yang tidak memiliki perlindungan adat serupa. Temuan ini sejalan dengan argumentasi Berkes (2008) bahwa sistem pengetahuan ekologi tradisional (*traditional ecological knowledge*) seringkali lebih efektif dalam konservasi sumber daya dibandingkan regulasi formal, karena mekanisme pemantauan dan sanksi sosialnya lebih melekat dalam kehidupan sehari-hari komunitas.

Pada dimensi sosial budaya, gambarnya lebih kompleks dan bernuansa. Di satu sisi, pengembangan ekowisata yang berlangsung dalam beberapa tahun terakhir telah memberikan platform baru bagi revitalisasi identitas budaya. Generasi muda yang sebelumnya kurang tertarik pada praktik adat mulai menunjukkan minat ketika mereka menyadari bahwa pengetahuan tentang tradisi lokal memiliki nilai ekonomi melalui pariwisata. Namun di sisi lain, komersialisasi elemen-elemen budaya untuk kepentingan wisata juga menimbulkan kekhawatiran tentang "folklorisasi" yakni reduksi budaya menjadi pertunjukan yang kehilangan makna ritualnya yang substantif. Beberapa informan dari kalangan tetua adat mengekspresikan keprihatinan mendalam tentang fenomena ini.

Pada dimensi ekonomi, manfaat pariwisata yang dirasakan oleh masyarakat Gurabunga masih sangat tidak merata. Data dari Dinas Pariwisata Kota Tidore Kepulauan menunjukkan peningkatan kunjungan wisata ke Gurabunga sekitar 40% dalam tiga tahun terakhir, namun sebagian besar manfaat ekonominya masih tersentralisasi pada sekelompok kecil pelaku usaha yang memiliki modal dan akses jaringan. Mayoritas masyarakat desa, termasuk mereka yang paling aktif dalam praktik kearifan lokal, belum merasakan dampak ekonomi yang signifikan. Ketimpangan distribusi manfaat ini merupakan salah satu ancaman paling serius bagi keberlanjutan sosial ekowisata, karena dapat mengikis dukungan masyarakat terhadap program-program konservasi dan pengelolaan wisata yang memerlukan partisipasi kolektif.

4. Tantangan dan Hambatan Struktural

Penelitian ini mengidentifikasi lima kategori hambatan struktural yang secara sistemik melemahkan upaya integrasi kearifan lokal dalam tata kelola layanan publik ekowisata Gurabunga. Identifikasi hambatan-hambatan tersebut penting untuk memahami faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas integrasi kearifan lokal dalam tata kelola layanan publik. Selain mengungkap capaian yang telah dicapai, analisis terhadap hambatan struktural juga memberikan dasar bagi perumusan strategi perbaikan tata kelola yang lebih adaptif dan berkelanjutan

a. Ketiadaan Payung Regulasi yang Mengakomodasi Institusi Adat

Hambatan pertama yang ditemukan dalam penelitian ini adalah belum tersedianya payung regulasi yang secara eksplisit mengakui dan mengintegrasikan institusi adat ke dalam sistem tata kelola pariwisata. Berdasarkan hasil analisis dokumen dan temuan lapangan, Peraturan Daerah Kota Tidore Kepulauan yang mengatur sektor kepariwisataan belum memberikan ruang yang jelas bagi lembaga adat untuk terlibat dalam proses perencanaan, pengelolaan, maupun pengambilan keputusan terkait pengembangan destinasi wisata. Ketiadaan pengaturan tersebut menunjukkan bahwa partisipasi lembaga adat belum terinstitusionalisasi dalam tata kelola pariwisata daerah. Akibatnya, keterlibatan institusi adat masih sangat bergantung pada diskresi, komitmen, dan inisiatif aparat pemerintah, bukan pada mekanisme kelembagaan yang bersifat formal dan mengikat.

Dalam praktiknya, kondisi ini menyebabkan hubungan antara pemerintah dan lembaga adat cenderung berjalan secara informal, sehingga keberlanjutannya sangat dipengaruhi oleh dinamika kepemimpinan dan preferensi aktor yang terlibat. Situasi ini menciptakan ketidakpastian kelembagaan yang berpotensi melemahkan posisi lembaga adat dalam proses tata kelola ekowisata budaya. Lebih lanjut, tidak adanya legitimasi regulatif juga menyebabkan pengetahuan, nilai, dan praktik kearifan lokal belum sepenuhnya menjadi bagian integral dalam proses perumusan kebijakan maupun pengelolaan kawasan wisata. Oleh karena itu, temuan ini mengindikasikan bahwa keberlanjutan tata kelola berbasis kearifan lokal di Gurabunga masih menghadapi kendala struktural yang bersumber dari lemahnya dukungan regulasi, sehingga integrasi antara institusi formal dan institusi adat belum terbangun secara sistematis dan berkelanjutan.

b. Keterbatasan Kapasitas Sumber Daya Manusia Pemerintah Lokal

Hambatan kedua berkaitan dengan kapasitas sumber daya manusia di tingkat pemerintah lokal. Sebagian besar aparat Dinas Pariwisata dan pemerintah desa memiliki latar belakang pendidikan teknis atau administratif yang kurang membekali mereka dengan kompetensi untuk berdinamika secara efektif dengan sistem adat. Mereka cenderung memandang kearifan lokal sebagai aspek pendukung yang bersifat non-struktural yang relevan untuk promosi wisata, namun tidak dianggap sebagai elemen substansial dalam perencanaan kebijakan dan tata kelola. Kesenjangan kapasitas ini memperlebar jarak antara niat baik dan implementasi yang efektif.

c. Fragmentasi Kelembagaan dalam Tata Kelola Pemerintahan

Hambatan ketiga adalah fragmentasi kelembagaan di level pemerintah. Pengelolaan ekowisata Gurabunga secara teoritis melibatkan setidaknya empat satuan kerja pemerintah daerah, Dinas Pariwisata, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Pekerjaan Umum, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Dalam praktiknya, koordinasi antar-satuan kerja ini sangat lemah, dan masing-masing beroperasi dengan agenda dan siklus anggaran sendiri-sendiri. Tidak ada forum koordinasi lintas sektoral yang berfungsi efektif untuk mengintegrasikan berbagai kepentingan dan perspektif dalam pengelolaan kawasan wisata Gurabunga. Temuan ini menunjukkan bahwa lemahnya koordinasi antara organisasi pemerintah menjadi salah satu faktor penghambat terwujudnya tata kelola kolaboratif yang diperlukan dalam pengembangan ekowisata budaya berkelanjutan.

d. Dinamika Internal Lembaga Adat

Hambatan keempat adalah dinamika internal institusi adat itu sendiri. Sistem adat Gurabunga tidak homogen, terdapat berbagai lapisan dan sub-sistem yang kadang menghasilkan pandangan yang berbeda tentang arah pengembangan wisata. Otoritas adat juga tidak sepenuhnya imun dari dinamika politik lokal dan kepentingan ekonomi kelompok tertentu. Romanisasi kearifan lokal sebagai entitas yang selalu harmonis dan murni merupakan kekeliruan analitis yang perlu dihindari, realitasnya jauh lebih kompleks dan penuh negosiasi internal.

e. Keterbatasan Kapasitas Fiskal Pemerintah Daerah

Hambatan kelima menyangkut keterbatasan fiskal pemerintah daerah. Kota Tidore Kepulauan, seperti banyak daerah kepulauan lainnya di Indonesia, menghadapi keterbatasan fiskal yang signifikan. Anggaran untuk pengembangan pariwisata dan pemberdayaan komunitas relatif kecil dan sangat kompetitif. Dalam kondisi seperti ini, program-program yang membutuhkan proses konsultasi panjang dan pendekatan partisipatif yang intensif sering kali menjadi korban efisiensi anggaran jangka pendek.

Secara keseluruhan, temuan penelitian menunjukkan bahwa integrasi kearifan lokal dalam tata kelola layanan publik ekowisata Gurabunga masih menghadapi berbagai hambatan struktural yang bersumber dari aspek regulasi, kapasitas aparatur, koordinasi kelembagaan, dinamika internal komunitas adat, dan keterbatasan sumber daya fiskal. Temuan ini mengindikasikan bahwa keberhasilan tata kelola kolaboratif tidak hanya ditentukan oleh keberadaan nilai-nilai kearifan lokal, tetapi juga oleh kapasitas institusional pemerintah dalam menciptakan mekanisme koordinasi, partisipasi, dan dukungan kebijakan yang berkelanjutan.

5. Model Tata Kelola Berbasis Kearifan Lokal: Menuju Sintesis Konstruktif

Berdasarkan temuan penelitian, artikel ini mengusulkan sebuah model tata kelola yang dinamai Co-Governance berbasis Kearifan Lokal (CGBKL), yang secara konseptual merupakan sintesis antara kerangka *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008) dengan prinsip-prinsip pengelolaan berbasis komunitas yang digali dari pengalaman spesifik Gurabunga. Model ini bukan sebuah blueprint yang kaku, melainkan sebuah kerangka adaptif yang dapat disesuaikan dengan konteks kelembagaan yang ada. Model CGBKL berdiri di atas empat pilar sebagai berikut:

a. Pengakuan Formal (*Formal Recognition*),

Pilar pertama adalah pengakuan formal (*formal recognition*), yang mensyaratkan adanya kerangka regulasi daerah yang secara eksplisit mengakui peran lembaga adat sebagai mitra tata kelola, bukan sekadar stakeholder yang perlu dikonsultasi. Pengakuan formal ini mencakup: hak representasi lembaga adat dalam forum-forum pengambilan keputusan tentang ekowisata, hak veto terhadap keputusan yang berpotensi mengganggu kawasan dan

nilai-nilai sakral, serta hak atas manfaat ekonomi yang proporsional dari pengembangan wisata di kawasan adat.

b. Kapasitas Dua Arah (*Bi-Directional Capacity Building*).

Pilar kedua adalah kapasitas dua arah (*bi-directional capacity building*). Upaya peningkatan kapasitas tidak boleh hanya diarahkan kepada komunitas adat untuk memahami dan beradaptasi dengan sistem pemerintahan formal. Sebaliknya, aparat pemerintah juga perlu dibekali dengan pemahaman yang memadai tentang sistem adat, nilai-nilai kearifan lokal, dan cara berkomunikasi yang efektif dalam konteks budaya setempat. Kapasitas dua arah ini mencerminkan prinsip simetri dalam relasi co-governance yang sejati.

c. Platform Koordinasi Terintegrasi (*Integrated Coordination Platform*).

Pilar ketiga adalah platform koordinasi terintegrasi (*integrated coordination platform*). Diperlukan sebuah forum reguler yang mempertemukan secara rutin perwakilan pemerintah daerah (lintas-sektoral), lembaga adat, pelaku usaha wisata lokal, dan perwakilan masyarakat untuk berdiskusi, merencanakan, dan memonitor pengembangan ekowisata. Forum ini perlu didukung oleh sekretariat permanen, sistem informasi bersama, dan protokol pengambilan keputusan yang mempertimbangkan ritme dan cara pengambilan keputusan adat.

d. Sistem Distribusi Manfaat yang Berkeadilan (*Equitable Benefit-Sharing System*).

Pilar keempat adalah sistem distribusi manfaat yang berkeadilan (*equitable benefit-sharing system*). Keberlanjutan *co-governance* sangat bergantung pada persepsi masyarakat bahwa mereka mendapatkan bagian yang adil dari manfaat pariwisata. Diperlukan mekanisme yang transparan dan partisipatif untuk memastikan bahwa penerimaan dari ekowisata baik dalam bentuk retribusi, bagi hasil, maupun kontribusi sosial dari operator wisata didistribusikan secara adil dengan menggunakan kriteria yang disepakati bersama, termasuk kriteria yang berakar pada nilai-nilai kearifan lokal tentang keadilan distributif.

Model ini secara teoritis sejalan dengan konsep *polycentric governance* yang dikembangkan oleh Ostrom dan Basurto (2011), yang menekankan bahwa dalam konteks pengelolaan sumber daya yang kompleks, efektivitas tata kelola justru lebih tinggi ketika wewenang didistribusikan kepada berbagai pusat otoritas yang saling mengimbangi, daripada ketika wewenang tersentralisasi pada satu aktor. Kearifan lokal Gurabunga, dengan seluruh kompleksitasnya, merupakan salah satu “pusat otoritas” yang sah dan efektif dalam sistem *polycentric* semacam itu.

Temuan penelitian ini memiliki beberapa implikasi kebijakan yang konkret dan dapat ditindaklanjuti. Pada level kebijakan nasional, perlu ada penguatan regulasi yang mendorong integrasi kearifan lokal dan institusi adat dalam tata kelola ekowisata sebagai bagian dari agenda pembangunan pariwisata berkelanjutan. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dapat mengembangkan pedoman nasional tentang *co-governance* pariwisata berbasis komunitas adat yang dapat diadaptasi oleh pemerintah daerah.

Pada level kebijakan daerah, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan perlu mengambil beberapa langkah prioritas. Pertama, merevisi Peraturan Daerah tentang kepariwisataan untuk secara eksplisit mengakui peran lembaga adat sebagai mitra tata kelola. Kedua, membentuk Forum Tata Kelola Ekowisata Gurabunga yang bersifat *multi-stakeholder* dan memiliki mandat yang jelas. Ketiga, mengalokasikan anggaran khusus untuk program kapasitas aparat pemerintah dalam pemahaman kearifan lokal dan komunikasi lintas-budaya. Keempat, mengembangkan sistem informasi terpadu untuk monitoring dan evaluasi pengembangan ekowisata yang dapat diakses oleh semua pihak, termasuk komunitas adat.

Pada level komunitas, lembaga adat Gurabunga perlu melakukan konsolidasi internal untuk merumuskan posisi bersama tentang arah pengembangan ekowisata yang sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal. Konsolidasi ini penting agar institusi adat dapat hadir sebagai mitra

yang memiliki kapasitas negosiasi yang setara dengan pemerintah, bukan sebagai pihak yang sekadar reaktif terhadap inisiatif pemerintah.

E. KESIMPULAN

Kearifan lokal Gurabunga bukan sekadar warisan budaya yang perlu “dilestarikan” dalam arti konservatif, melainkan merupakan sistem pengetahuan dan institusi yang masih hidup dan relevan sebagai instrumen tata kelola. Sistem Soa, praktik masohi, dan aturan-aturan adat tentang pengelolaan ruang dan sumber daya alam merupakan contoh nyata dari kapasitas governance komunal yang, jika diintegrasikan secara strategis, dapat memperkuat bukan meredupkan efektivitas tata kelola layanan publik formal.

Integrasi kearifan lokal ke dalam tata kelola ekowisata belum berlangsung secara sistemik dan berencana. Sebagian besar integrasi yang terjadi bersifat informal dan bergantung pada inisiatif individu, bukan pada struktur kelembagaan yang dirancang untuk itu. Ketiadaan regulasi yang mengakui secara formal peran lembaga adat, ditambah dengan fragmentasi koordinasi lintas-sektoral dan keterbatasan kapasitas SDM, menjadi hambatan utama yang perlu ditangani secara prioritas.

Keberlanjutan ekowisata budaya Gurabunga mensyaratkan rekonsiliasi antara logika tata kelola formal-birokratis dan logika tata kelola adat komunal. Rekonsiliasi ini bukan berarti subordinasi salah satu terhadap yang lain, melainkan membangun ruang institusional baru di mana kedua sistem dapat saling melengkapi dan memperkuat. Model *Co-Governance* berbasis Kearifan Lokal yang diusulkan dalam penelitian ini merupakan salah satu kerangka konseptual yang dapat memandu pembangunan ruang institusional tersebut.

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>
- Ayuningtyas, D. I., & Dharmawan, A. H. (2011). Dampak ekowisata terhadap kondisi sosio-ekonomi dan sosio-ekologi masyarakat di Taman Nasional Gunung Halimun Salak. *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 5(3), 247.
- Berkes, F. (2008). *Sacred Ecology*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203928950>
- Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A., & Oviedo, G. (2013). *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation*. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/node/9126>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94(Supplement), S95–S120. <https://doi.org/10.1086/228943>
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Fahri, J., Abubakar, R., & Alhadar, F. M. (2022). Strategy for developing excellent tourist destination (A case study of Gurabunga Village, Tidore Island Municipality, North Maluku) Tourism Agency, Municipality of Tidore Island (Dinas Pariwisata, Kota Tidore Kepulauan) 2 Correspondence. *Universitas Khairun*, 5(1), 3. <https://doi.org/10.32535/ijcp.v5i1.1438>
- Keraf, A. S. (2010). *Etika Lingkungan Hidup*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. SAGE Publications.

- Nugroho, I. (2011). *Ekowisata dan Pembangunan Berkelanjutan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E., & Basurto, X. (2011). Crafting Analytical Tools to Study Institutional Change. *Journal of Institutional Economics*, 7(3), 317–343. <https://doi.org/10.1017/S1744137411000154>
- Patty, R. A. (2019). Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Berbasis Kearifan Lokal di Wilayah Kepulauan Maluku Utara. *Jurnal Kebijakan Perikanan Indonesia*, 11(1), 45–58. <https://doi.org/10.15578/jkpi.11.1.2019.45-58>
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Scheyvens, R. (1999). Ecotourism and the Empowerment of Local Communities. *Tourism Management*, 20(2), 245–249. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(98\)00069-7](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(98)00069-7)
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. SAGE Publications.
- Salim, K. (2020). *Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Tradisi Lokal Studi Kelurahan Kalaodi Tidore Kepulauan-Maluku Utara*.
- Saidah, I. N., & Kusumo, A. T. S. (2025). Tinjauan Yuridis Terhadap Pengaturan Pariwisata Berkelanjutan di Indonesia dalam Konteks Daya Dukung Lingkungan. In *Social, Humanities, and Educational Studies (SHES): Conference Series* (Vol. 8, No. 2).
- Sulha, S., & Udin, M. (2026). Integrasi Kearifan Lokal Dalam Responsivitas Tata Kelola Layanan Publik Berkalajutan Studi Ekowisata Budaya Gurabunga. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 12(2), 277-283.
- Suhartini. (2009). Kajian Kearifan Lokal Masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan. In *Prosiding Seminar Nasional Penelitian, Pendidikan dan Penerapan MIPA Universitas Negeri Yogyakarta*.
- The International Ecotourism Society. (1990). *What Is Ecotourism?* TIES.
- Tawari, R. H. S., Paillin, J. B., Haruna, H., Siahainenia, S., Sangadji, S., & Angkotasan, A. (2020). Tradisi Dan Kelembagaan Masyarakat dalam Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut di Kota Tidore Kepulauan Provinsi Maluku Utara. *Triton: Jurnal Manajemen Sumberdaya Perairan*, 16(1), 19–27. <https://doi.org/10.30598/tritonvol16issue1page19-27>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan.
- Weaver, D. B. (2006). *Sustainable Tourism: Theory and Practice*. Elsevier.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE Publications.
- Zuhud, E. A. M. (2019). Kearifan Lokal dan Keberlanjutan Sumber Daya Alam Hayati: Perspektif Ekologi Budaya. *Jurnal Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, 9(3), 621–635. <https://doi.org/10.29244/jpsl.9.3.621-635>