

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pembangunan berkelanjutan kini menjadi paradigma penting dalam pembangunan global seiring meningkatnya kesadaran terhadap keterbatasan sumber daya alam dan dampak negatif pembangunan yang tidak terkelola. Dalam implementasinya, keberhasilan pembangunan berkelanjutan sangat dipengaruhi oleh tata kelola pemerintah dalam mengintegrasikan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan ke dalam proses pembangunan (Putra et al., 2025). Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan menekankan keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan (Rahmat, 2024).

★ Komitmen global terhadap pembangunan berkelanjutan diwujudkan melalui *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang ditetapkan PBB pada 2015 sebagai kerangka pembangunan hingga 2030. SDGs mencakup pengentasan kemiskinan, pengurangan ketimpangan, perlindungan lingkungan, serta penguatan institusi dan kemitraan (Rahmat, 2024). Dalam kerangka ini, budaya dan masyarakat lokal dipandang penting dalam mewujudkan pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan (Nabilla et al., 2025).

Indonesia menunjukkan komitmen terhadap SDGs dengan mengintegrasikan tujuan dan targetnya ke dalam kebijakan pembangunan nasional, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017. Indikator SDGs juga diarusutamakan dalam RPJMN sebagai dasar perencanaan pembangunan nasional dan daerah (Khalifah, 2017). Meski menunjukkan

kemajuan, penerapan prinsip keberlanjutan di tingkat daerah masih menghadapi berbagai tantangan.

Berkaitan dengan pembangunan nasional, pariwisata merupakan sektor strategis karena berkontribusi pada peningkatan ekonomi daerah, penciptaan lapangan kerja dan pelestarian budaya lokal. Namun, pariwisata yang tidak dikelola secara berkelanjutan dapat menimbulkan kerusakan lingkungan, komodifikasi budaya, serta melemahkan peran masyarakat lokal (Labadi, 2022). Oleh karena itu, pembangunan pariwisata perlu diarahkan pada pendekatan berkelanjutan berbasis budaya dan partisipasi masyarakat.

Kota Tanjungpinang sebagai ibu kota Provinsi Kepulauan Riau memiliki posisi strategis dalam pembangunan berkelanjutan berbasis budaya dan pariwisata. Kota ini memiliki kawasan bersejarah Melayu, dengan Pulau Penyengat sebagai ikon budaya dan sejarah Kepulauan Riau. Keberadaan Pulau Penyengat memperkuat peran Tanjungpinang dalam pengembangan pariwisata budaya yang selaras dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.

Pulau Penyengat merupakan kawasan bersejarah yang pernah menjadi pusat pemerintahan Kesultanan Riau Lingga dan menyimpan berbagai peninggalan budaya Melayu, seperti Masjid Raya Sultan Riau, makam raja-raja, benteng, dan permukiman tradisional. Kawasan ini masih dihuni masyarakat lokal sehingga dikategorikan sebagai *living heritage*, yaitu warisan budaya yang berfungsi sebagai objek wisata sekaligus ruang hidup masyarakat (Nigel, 2020).

Pulau Penyengat merupakan salah satu kawasan bersejarah di Kota Tanjungpinang yang memiliki nilai budaya dan sejarah Melayu yang tinggi. Di

Pulau Penyengat, adat Melayu masih dipraktikkan melalui tradisi gotong royong, musyawarah, penggunaan bahasa Melayu, penghormatan terhadap tokoh adat dan agama, pembacaan Gurindam Dua Belas, peringatan hari besar Islam, serta tradisi ziarah. Masyarakat juga menjaga situs-situs cagar budaya, seperti Masjid Raya Sultan Riau dan makam raja-raja, sebagai bagian dari identitas budaya Melayu. Nilai-nilai tersebut menjadi modal sosial dalam mendukung pembangunan berkelanjutan yang tetap memperhatikan pelestarian budaya dan kawasan bersejarah.

Peran strategis Kota Tanjungpinang juga dapat dilihat dari potensi pariwisata yang cukup besar, khususnya wisata budaya, wisata sejarah dan wisata religi. Pulau Penyengat dengan peninggalan sejarah Kesultanan Riau-Lingga serta akar budaya Melayu yang kuat menjadikan Pulau Penyengat sebagai destinasi wisata dengan potensi yang berbeda dari destinasi wisata lainnya. Warisan sejarah, agama, dan budaya yang begitu kaya menjadikan Pulau Penyengat bukan sekedar destinasi wisata tetapi juga sebagai pusat peradaban Melayu yang perlu dilestarikan ( Pemerintah Kota Tanjungpinang, 2025).

Selain memiliki nilai historis dan budaya yang penting, pengembangan sektor pariwisata juga berperan dalam meningkatkan perekonomian daerah. Sektor ini menjadi salah satu penggerak pertumbuhan ekonomi melalui berbagai aktivitas seperti penyediaan akomodasi, usaha kuliner, transportasi, serta layanan pendukung lainnya. Peran pariwisata dalam mendukung perekonomian daerah dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1 Kontribusi Pariwisata terhadap PDRB Kota Tanjungpinang Tahun 2023–2025

| Tahun | PDRB Total<br>(Miliar Rp) | Kontribusi Pariwisata<br>(Miliar Rp) | Persentase<br>terhadap PDRB |
|-------|---------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 2023  | 15.316,10                 | 1.077,98                             | 7,04%                       |
| 2024  | 15.894,75                 | 1.158,12                             | 7,29%                       |
| 2025  | 16.421,64                 | 1.896,53                             | 11,55%                      |

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Tanjungpinang Tahun 2025

Berdasarkan Tabel 1.1, data PDRB Kota Tanjungpinang kontribusi sektor pariwisata pada periode 2023–2025 menunjukkan kecenderungan meningkat. Pada tahun 2023, sektor pariwisata memberikan kontribusi sebesar Rp1.077,98 miliar atau 7,04% terhadap total PDRB. Nilai tersebut meningkat pada tahun 2024 menjadi Rp1.158,12 miliar dengan kontribusi sebesar 7,29%, dan kembali mengalami kenaikan pada tahun 2025 sehingga mencerminkan semakin besarnya peran sektor pariwisata dalam mendukung perekonomian Kota Tanjungpinang.

Selain memiliki nilai sejarah dan budaya, Pulau Penyengat juga menunjukkan perkembangan aktivitas ekonomi yang didukung oleh sektor pariwisata. Kehadiran wisatawan mendorong tumbuhnya berbagai usaha masyarakat, seperti kuliner, kerajinan, transportasi wisata, dan usaha mikro lainnya. Hal ini menunjukkan adanya hubungan yang erat antara pariwisata dan perekonomian masyarakat. Gambaran kondisi ekonomi pariwisata di Pulau Penyengat dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut

Tabel 1.2 Kondisi Ekonomi Pariwisata Pulau Penyengat Tahun 2023-2025

| Tahun | Jumlah wisatawan | UMKM pariwisata dan kuliner | Homestay/Penginapan |
|-------|------------------|-----------------------------|---------------------|
| 2023  | 61.785           | 31                          | 9                   |
| 2024  | 69.214           | 37                          | 11                  |
| 2025  | 74.850           | 42                          | 13                  |

*Sumber : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Tanjungpinang Tahun 2025*

Berdasarkan Berdasarkan Tabel 1.2, kondisi ekonomi pariwisata Pulau Penyengat mengalami peningkatan selama periode 2023–2025. Jumlah wisatawan bertambah dari 61.785 orang pada tahun 2023 menjadi 74.850 orang pada tahun 2025. Peningkatan ini juga diikuti oleh bertambahnya UMKM pariwisata dan kuliner dari 31 unit menjadi 42 unit, serta homestay atau penginapan dari 9 unit menjadi 13 unit. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perkembangan pariwisata turut mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat Pulau Penyengat dan mendukung pengembangan kawasan wisata budaya secara berkelanjutan.

Kegiatan pariwisata melibatkan masyarakat lokal dalam sektor transportasi, kuliner, kerajinan, dan homestay, sehingga berkontribusi pada perekonomian setempat. Namun, manfaat pariwisata belum dirasakan secara merata, sehingga diperlukan kebijakan yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Selama beberapa tahun terakhir, pembangunan di Pulau Penyengat diarahkan untuk mendukung pariwisata budaya dan religi dalam kerangka pembangunan berkelanjutan. Pembangunan tersebut meliputi penataan situs bersejarah seperti Masjid Raya Sultan Riau, makam raja tokoh Kesultanan Riau Lingga, Balai adat, Bukit Kursi, dan Tengku Bilik, serta peningkatan akses jalan dan fasilitas pendukung wisata (Budiman et al., 2022). Selain itu, pembangunan

juga mendorong keterlibatan masyarakat lokal melalui aktivitas transportasi wisata, kuliner tradisional, kerajinan, jasa pemandu wisata dan homestay. Arah pembangunan ini menekankan keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial, dan pelestarian lingkungan (Rahmat, 2024).

Kehidupan masyarakat Pulau Penyengat adat Melayu masih berperan sebagai pedoman bermasyarakat, seperti gotong royong, musyawarah, penghormatan terhadap adat dan kepedulian lingkungan. Adat Melayu ini merupakan pengetahuan yang tumbuh dari pengalaman sosial budaya masyarakat (Tahir et al., 2020). Dan memiliki fungsi penting dalam menjaga keseimbangan sosial, budaya dan lingkungan, sehingga relevan bagi pembangunan berkelanjutan (Akmal, 2021).

Meskipun memiliki potensi budaya dan sosial yang kuat, pembangunan di Pulau Penyengat masih menghadapi berbagai tantangan. Modernisasi serta pengembangan fisik dan pariwisata yang tidak terkelola berisiko menggeser nilai budaya lokal serta merusak lingkungan dan situs sejarah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama yang dihadapi Pulau Penyengat bukan hanya pembangunan fisik, tetapi juga tata kelola pemerintah dalam integrasi adat Melayu ke dalam kebijakan dan pelaksanaan pembangunan.

Pola pembangunan yang sektoral dan kurang terintegrasi menunjukkan belum optimalnya tata kelola pemerintah dalam integrasi adat Melayu ke dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Sebagai kawasan *living heritage*, Pulau Penyengat memerlukan pendekatan kebijakan yang tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik, tetapi juga integrasi nilai adat,

partisipasi masyarakat, dan pelestarian budaya Selain itu, integrasi adat Melayu dalam kebijakan pembangunan daerah belum optimal, sehingga pembangunan cenderung tidak terpadu dan kurang berkelanjutan (Rahmat, 2024).

Selain itu, dokumen perencanaan daerah juga menunjukkan masih adanya tantangan dalam tata kelola pembangunan. Berdasarkan Renstra Bappelitbang Kota Tanjungpinang Tahun 2025–2029, salah satu permasalahan pelayanan pembangunan daerah yaitu belum optimalnya kualitas perencanaan dan pengendalian pembangunan. Hal tersebut terlihat dari usulan pembangunan yang belum sepenuhnya mengakomodasi kebutuhan masyarakat serta pengelolaan data pembangunan yang masih belum terintegrasi secara baik.

Kondisi ini menunjukkan bahwa pembangunan daerah masih menghadapi tantangan dalam koordinasi, sinkronisasi kebijakan, dan pelibatan kebutuhan masyarakat dalam proses pembangunan. Dalam konteks Pulau Penyengat sebagai kawasan *living heritage*, kondisi tersebut menjadi penting karena pembangunan kawasan budaya memerlukan koordinasi antaraktor dan integrasi nilai budaya lokal agar pembangunan dapat berjalan secara berkelanjutan (Pemerintah Kota Tanjungpinang, 2025)

Upaya pencegahan perlu dipastikan bahwa setiap rencana pembangunan atau pengembangan di lokasi tersebut tidak berpotensi merusak struktur cagar budaya maupun keberadaan cagar budaya. Apabila kegiatan dilakukan tanpa dikaji terlebih dahulu, dikhawatirkan dapat mengubah bentuk fisik serta mengabaikan nilai nilai adat melayu yang terkandung di dalam cagar budaya tersebut

Cagar budaya rentan mengalami kerusakan apabila tidak dikelola dan dirawat secara berkelanjutan. Kurangnya perawatan, pengawasan, dan koordinasi antar pihak dapat menghilangkan nilai sejarah dan pelestarian adat Melayu, sehingga diperlukan kebijakan pengelolaan yang melibatkan antar aktor.

Gambar 1.1 Cagar budaya kurang terawat



*Sumber : data olahan 2025*

Dalam konteks ini, pemerintah daerah berperan penting dalam mengoordinasikan berbagai kepentingan dan mengintegrasikan adat Melayu ke dalam pembangunan berkelanjutan. Tata kelola pemerintahan menekankan interaksi dan kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan aktor non-pemerintah dalam pengelolaan pembangunan (Kooiman, 2003). Penelitian ini menggunakan teori tata kelola interaktif Kooiman untuk menganalisis peran pemerintah dalam integrasi adat Melayu di Pulau Penyengat. Tanpa tata kelola yang inklusif dan adaptif, pembangunan kawasan budaya berisiko mengabaikan potensi lokal dan menimbulkan berbagai permasalahan (Rinayuhani et al., 2025).

Meskipun pariwisata Pulau Penyengat berkembang positif dan didukung berbagai program pemerintah, masih terdapat tantangan dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang mengintegrasikan adat Melayu. Permasalahan yang muncul antara lain belum optimalnya penerapan nilai-nilai adat Melayu, terbatasnya partisipasi masyarakat, serta kurangnya koordinasi antar pihak terkait. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara konsep pembangunan berkelanjutan yang menyeimbangkan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan dengan implementasinya di lapangan. Karena itu, diperlukan kajian mengenai tata kelola pemerintahan dalam integrasi adat Melayu pada pembangunan berkelanjutan di pulau penyengat untuk memahami proses serta faktor yang memengaruhi keberhasilan dan kendalanya.

Melalui tata kelola yang kolaboratif, pembangunan tidak hanya berfokus pada aspek fisik dan ekonomi, tetapi juga menjaga keberlanjutan sosial dan budaya masyarakat lokal. Sebaliknya, tanpa tata kelola yang inklusif dan adaptif, pembangunan kawasan budaya berpotensi mengabaikan potensi lokal dan menimbulkan berbagai persoalan, termasuk konflik kepentingan, melemahnya adat Melayu, serta rendahnya legitimasi pembangunan di tingkat masyarakat (Rinayuhani et al., 2025).

Kajian mengenai tata kelola pemerintah dalam integrasi adat Melayu pada pembangunan berkelanjutan di Pulau Penyengat masih terbatas. Sebagian besar penelitian lebih menyoroti aspek pariwisata atau pembangunan fisik, sementara proses tata kelola pemerintah, koordinasi antaraktor, partisipasi masyarakat, dan integrasi nilai budaya Melayu dalam kebijakan pembangunan

belum banyak dikaji. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk mengisi celah tersebut dan mendukung pengembangan kebijakan pembangunan berkelanjutan berbasis budaya di Pulau Penyengat.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana tata kelola pemerintah dalam mengintegrasikan adat Melayu pada pembangunan berkelanjutan di Pulau Penyengat Kota Tanjungpinang?
2. Faktor apa saja yang memengaruhi keberhasilan dan kendala dalam integrasi adat Melayu pada pembangunan berkelanjutan di Pulau Penyengat Kota Tanjungpinang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam melakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Untuk menganalisis tata kelola pemerintah dalam mengintegrasikan adat Melayu pada pembangunan berkelanjutan di Pulau Penyengat Kota Tanjungpinang.
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan dan kendala integrasi adat Melayu dalam pembangunan berkelanjutan di Pulau Penyengat Kota Tanjungpinang.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis berharap kiranya dapat berguna bagi diri sendiri maupun bagi para pembaca, atau pihak lain yang berkepentingan, adapun kegunaan penelitian ini adalah:

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan berkontribusi pada pengembangan kajian Ilmu Administrasi Negara, khususnya dalam isu tata kelola pemerintahan dan pembangunan berkelanjutan yang mengintegrasikan adat Melayu. Temuan penelitian ini diharapkan memperkaya literatur akademik terkait penerapan teori tata kelola interaktif Kooiman dalam konteks pembangunan wilayah budaya dan religi, sekaligus memperluas pemahaman tentang pentingnya integrasi adat Melayu dalam perumusan dan implementasi kebijakan pembangunan berkelanjutan di tingkat daerah. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi kajian selanjutnya mengenai tata kelola pembangunan berbasis budaya dan nilai-nilai lokal.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang dan para pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan pembangunan berkelanjutan yang lebih inklusif, partisipatif, dan sejalan dengan adat Melayu masyarakat Pulau Penyengat. Penelitian ini juga diharapkan mampu meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat serta tokoh adat terhadap peran penting adat Melayu dalam pembangunan, sehingga dapat memperkuat

partisipasi publik dan legitimasi sosial kebijakan yang dihasilkan. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai referensi bagi akademisi dan praktisi dalam merancang strategi pengelolaan kawasan budaya dan religi yang berkelanjutan.

