

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pariwisata berbasis warisan budaya atau *heritage tourism* kini menjadi pilar utama strategi pengembangan destinasi wisata di Indonesia. Transformasi sektor pariwisata nasional tidak lagi terfokus pada alam dan rekreasi semata, melainkan juga mengedepankan aspek kultur, identitas, serta sejarah lokal sebagai daya tarik utama. Hal ini didukung data Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kemenparekraf) yang memperkirakan kontribusi produk pariwisata berbasis kebudayaan dan kearifan lokal mencapai 60% (Mansyur suryana, 2025). Kontribusi budaya ini menjadikan destinasi *heritage* sebagai fondasi strategis untuk diversifikasi dan diferensiasi produk wisata nasional.

Secara global, tren pengembangan *heritage tourism* diakui efektif memperpanjang umur destinasi, menciptakan daya saing unik yang sulit ditiru, serta mengonversi identitas lokal menjadi nilai ekonomi. Pengelolaannya mencakup pelestarian fisik (arsitektur, situs, artefak) dan non-fisik (tradisi, bahasa, komunitas), dengan melibatkan aktor lokal dan pemangku kepentingan. Model ini memastikan manfaat pariwisata tidak hanya dinikmati investor besar, tetapi juga komunitas lokal, khususnya UMKM melalui produk lokal, souvenir, kuliner, dan jasa wisata. Dengan demikian, *heritage tourism* berperan sebagai penggerak pemberdayaan ekonomi masyarakat setempat (Mansyur suryana, 2025).

Provinsi Kepulauan Riau memiliki potensi besar dalam pengembangan pariwisata ini, mengingat letak geografisnya yang strategis sebagai gerbang wisatawan mancanegara. Hingga Agustus 2025, tercatat kunjungan wisatawan mancanegara mencapai 1,2 juta kunjungan yang menunjukkan pemulihan ekonomi melalui sektor pariwisata secara signifikan (Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Kepulauan Riau, 2025). Kota Tanjungpinang, sebagai ibu kota Provinsi Kepulauan Riau, melalui Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (RIPPARKOT) Tahun 2022-2032 (Perda No. 8 Tahun 2021), telah menetapkan visi pengembangan pariwisata yang inklusif dan berkelanjutan. Fokus utama dari kebijakan ini adalah penguatan sektor unggulan melalui pemanfaatan cagar budaya sebagai daya tarik utama yang diharapkan mampu memberikan dampak ekonomi signifikan bagi masyarakat melalui sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Pemerintah Kota Tanjungpinang berupaya menyinergikan pelestarian nilai sejarah dengan modernisasi fasilitas tanpa menghilangkan karakteristik asli kota lama yang menjadi daya Tarik bagi wisatawan domestik maupun mancanegara (Perda Kota Tanjungpinang No. 8 Tahun, 2021).



Gambar 1.1 Pulau Penyengat
Sumber: (VALIDNEWS, 2023)

Pulau Penyengat, sebuah pulau kecil di Kota Tanjungpinang, Provinsi Kepulauan Riau, Pulau ini merupakan pusat sejarah Kesultanan Riau - Lingga dan tempat kelahiran pahlawan nasional Raja Ali Haji, penulis Gurindam Dua Belas yang melegenda (Destiana dkk., 2020). Dengan luas sekitar 94 hektar, Pulau Penyengat menyimpan lebih dari 50 situs cagar budaya, termasuk Masjid Raya Sultan Riau yang menjadi ikon utama dengan arsitekturnya yang unik. Penetapan Pulau Penyengat sebagai Kawasan Cagar Budaya Nasional mempertegas posisinya sebagai destinasi wisata religi dan sejarah yang sangat krusial (Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Kepulauan Riau, 2025). Mengikuti tren pariwisata berbasis pengalaman budaya, Pulau Penyengat dipromosikan sebagai destinasi *heritage tourism* yang menekankan nilai sejarah, budaya, dan autentisitas lokal. Konsep ini mengintegrasikan pelestarian warisan budaya dengan dimensi edukatif, sehingga meningkatkan pemahaman pengunjung terhadap nilai sejarah setempat dan menarik wisatawan yang tertarik

pada narasi budaya serta tradisi lokal (Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Kepulauan Riau, 2025).

Penelitian Sutianto dkk (2024) menunjukkan bahwa pengembangan pariwisata berbasis, *heritage* dan religi di pulau ini meningkatkan interaksi wisatawan dengan kearifan lokal serta mendorong pemanfaatan potensi UMKM secara berkelanjutan, dalam perkembangannya pulau penyengat tidak hanya di pandang sebagai situs diam, tetapi sebagai ekosistem ekonomi yang hidup. Berdasarkan data yang di himpun terdapat sekitar 50 hingga 60 pelaku UMKM yang aktif di pulau penyengat, mulai dari sektor kuliner khas Melayu, penyewaan busana adat, hingga jasa transportasi lokal seperti becak motor. Pemerintah Kota Tanjungpinang melalui Proyek Strategis Daerah telah mengalokasikan anggaran signifikan untuk merevitalisasi infrastuktur utama, seperti penataan jalan lingkak, perbaikan dermaga, dan pencahayaan situs - situs sejarah (Sutianto dkk., 2023). Hal ini bertujuan untuk meningkatkan *visitor experience* agar wisatawan tinggal lebih lama di pulau penyengat, yang secara teoritis akan meningkatkan belanja wisatawan pada sektor UMKM lokal. Namun revitalisasi fisik yang masif tersebut belum sepenuhnya di ikuti dengan penguatan kelembagaan di tingkat masyarakat. Pengelolaan fasilitas telah di bangun seringkali mengalami kendala dalam hal pemeliharaan rutin (Sutianto dkk., 2023).

Mansyur Suryana (2025) menekankan bahwa dalam *heritage tourism*, infrastruktur hanyalah wadah, sementara nyawa dari destinasi tersebut adalah interaksi antara wisatawan dengan komunitas lokal. Di pulau penyengat,

interaksi ini masih didominasi oleh transaksi jual beli sederhana tanpa adanya narasi terintegrasi yang menghubungkan situs sejarah dengan produk UMKM yang di jual (Mansyur suryana, 2025). Dinas Pariwisata Provinsi Kepulauan Riau, Pemerintah daerah dan provinsi telah mengintensifkan pengembangan Pulau Penyengat sebagai destinasi *heritage* unggulan melalui program promosi dan event budaya, seperti Penyengat *Heritage Festival* yang menerapkan konsep pariwisata *regenerative*. Pendekatan ini selaras dengan literatur yang menegaskan potensi wisata *heritage* dalam mendorong keterlibatan masyarakat lokal melalui aktivitas kontekstual, berbasis narasi sejarah, dan interaksi langsung dengan komunitas (Baswarani & Novianto, 2025).

Pengembangan pariwisata *heritage* tidak terlepas dari peran strategis Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) sebagai penggerak ekonomi lokal. UMKM memperluas partisipasi komunitas melalui pengembangan produk budaya kreatif serta meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pariwisata berkelanjutan (Destiana dkk., 2020). Namun demikian, jumlah UMKM yang aktif berjualan di lokasi-lokasi tersebut relatif terbatas dan belum merata, Aktivitasnya terkonsentrasi di titik strategis seperti dermaga penyeberangan, jalur menuju Masjid Raya Sultan Riau, serta kawasan permukiman dekat situs Sejarah utama (Sutianto dkk., 2023). Sehingga menunjukkan bahwa peluang ekonomi dari aktivitas pariwisata *heritage* belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh masyarakat lokal secara kolektif (Resiyani, 2024). Kondisi ini mengindikasikan bahwa pengelolaan pariwisata *heritage* di Pulau Penyengat masih menghadapi tantangan dalam hal kolaborasi antara pemerintah, pengelola destinasi, dan

masyarakat lokal, khususnya pelaku UMKM (Ekonomi dkk., 2024). Keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan pariwisata Pulau Penyengat masih bersifat partisipatif pasif, belum terintegrasi dalam skema terstruktur dan berkelanjutan. Akibatnya, dampak ekonomi terhadap pendapatan UMKM cenderung musiman dan suboptimal. Padahal, pariwisata *heritage* memiliki korelasi kuat dengan peningkatan pendapatan UMKM melalui penjualan produk lokal autentik serta peluang inovasi berbasis identitas budaya (Rustam dkk., 2025).

Literatur pariwisata menegaskan bahwa keberhasilan pengembangan pariwisata *heritage* sangat ditentukan oleh model pengelolaan yang mampu mengintegrasikan pelestarian budaya, kebijakan publik, serta pemberdayaan ekonomi masyarakat lokal dalam satu kerangka tata kelola destinasi yang holistik dan partisipatif, sehingga manfaat ekonomi bukan hanya dinikmati oleh aktor luar tetapi mengakar di komunitas lokal sendiri (Liorančaitė-Šukienė & Jurėnienė, 2025). Masyarakat Pulau Penyengat memiliki modal sosial yang kuat dalam menjaga tradisi Melayu. Surjadi et al. (2022) mengemukakan bahwa modal sosial di kawasan cagar budaya nasional Pulau Penyengat merupakan fondasi utama bagi keberlanjutan pariwisata. Akan tetapi, potensi modal sosial ini belum dikonversi secara optimal ke dalam model pengelolaan yang inklusif. Pelaku UMKM lokal cenderung berjalan sendiri-sendiri (sporadis) tanpa adanya wadah koordinasi yang kuat yang menjembatani mereka dengan pihak pengelola destinasi dari unsur pemerintah. Ketimpangan partisipasi terlihat dari bagaimana kebijakan pariwisata dirumuskan. Sebagian besar kebijakan bersifat *top-down*,

di mana pemerintah menetapkan aturan main tanpa keterlibatan aktif pelaku UMKM sejak tahap perencanaan. Dampaknya, muncul resistensi atau ketidaksiapan masyarakat saat perubahan kebijakan terjadi. Sebagaimana dijelaskan oleh Wang et al. (2025) fenomena ini menunjukkan bahwa kebijakan ruang di area warisan budaya seringkali mengabaikan hak-hak ekonomi aktor lokal demi estetika pariwisata semata. Tanpa model pengelolaan yang jelas, pariwisata *heritage* berisiko hanya menjadi aktivitas simbolik yang menguntungkan pihak tertentu, sementara masyarakat lokal sebagai pemegang warisan budaya justru memperoleh manfaat ekonomi yang terbatas, dan hal ini dapat mengancam keaslian dan keberlanjutan destinasi *heritage* tersebut. Berdasarkan kondisi tersebut, Pulau Penyengat merupakan lokasi strategis untuk mengkaji hubungan antara model pengelolaan pariwisata *heritage* dengan pendapatan UMKM lokal (Wang dkk., 2025).

Konsep pengelolaan pariwisata *heritage* yang efektif menekankan pada pelestarian warisan budaya dan sejarah suatu daerah, serta pemanfaatannya secara berkelanjutan untuk kepentingan ekonomi dan sosial masyarakat lokal. Pendekatan partisipatif menjadi kunci, di mana masyarakat lokal dilibatkan dalam setiap tahap pengelolaan, mulai dari perencanaan hingga evaluasi, untuk memastikan rasa memiliki dan tanggung jawab terhadap pelestarian warisan. Selain itu, regulasi yang jelas dan terstruktur, serta dukungan infrastruktur yang memadai, juga penting untuk menciptakan lingkungan wisata yang kondusif (Hutabarat dkk., 2024).

Pengelolaan wisata *heritage* Pulau Penyengat berada di bawah koordinasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Kota Tanjungpinang sebagai lembaga utama. Disbudpar bertanggung jawab atas pelestarian dan pengembangan pariwisata berbasis budaya, sejalan dengan komitmen Pemerintah Kota Tanjungpinang menjadikan pulau ini sebagai kawasan wisata budaya unggulan yang mencerminkan identitas Melayu dan Sejarah Kesultanan Riau-Lingga. Secara operasional, Disbudpar mengelola perencanaan strategis, pengawasan, promosi destinasi, serta fasilitasi berbagai kegiatan wisata. Tugasnya mencakup penyelenggaraan event budaya, pengembangan infrastruktur wisata, dan pembinaan pelaku usaha Masyarakat setempat (Mangunsong, 2024). Pengelolaan kawasan Pulau Penyengat juga melibatkan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia melalui dukungan program nasional seperti *Gerakan Wisata Bersih* dan promosi *Wonderful Indonesia*. Sinergi lintas tingkat pemerintahan ini bertujuan memperkuat daya tarik Pulau Penyengat sebagai destinasi wisata sejarah dan religi berskala nasional, meskipun implementasinya masih menghadapi kendala teknis dan koordinatif (Budiman dkk., 2022).

Selain itu, pengelolaan infrastruktur dan fasilitas wisata Pulau Penyengat masih menghadapi tantangan serius. Sarana transportasi laut, kebersihan lingkungan, serta perawatan situs sejarah utama seperti Masjid Raya Sultan Riau, Makam Raja Ali Haji, dan Benteng Bukit Kursi memerlukan perhatian mendesak. Konservasi bergantung pada program jangka pendek dan bantuan

proyek, bukan sistem pemeliharaan berkelanjutan, akibat keterbatasan dana operasional dan minimnya tenaga ahli konservasi budaya (Mangunsong, 2024).

Secara umum, pengelolaan wisata *heritage* Pulau Penyengat bersifat *top-down* dengan dominasi pemerintah, sementara kolaborasi dengan masyarakat, akademisi, dan pelaku usaha belum optimal. Tantangan utama adalah transformasi pulau ini dari objek wisata menjadi ruang hidup budaya yang berkelanjutan dan berdaya bagi masyarakat lokal. Penelitian terkini menekankan pentingnya model *collaborative Governance* antara pemerintah, masyarakat, dan swasta untuk pelestarian serta peningkatan daya tarik wisata *heritage* (Hutabarat dkk., 2024).

Model pengelolaan di Pulau Penyengat saat ini dapat dikategorikan sebagai model birokratis yang tersentralisasi. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Tanjungpinang memegang kendali penuh atas regulasi dan anggaran, namun koordinasi dengan dinas terkait lainnya seperti Dinas Koperasi dan UMKM seringkali berjalan kurang sinkron. Model pengelolaan yang kaku ini menyebabkan respon terhadap masalah di lapangan, seperti penumpukan sampah di area wisata atau penurunan kualitas layanan transportasi laut, menjadi lambat ditangani. Lebih lanjut, ketergantungan terhadap anggaran pemerintah (APBD/APBN) membuat pengelolaan pariwisata menjadi tidak mandiri secara finansial. Sutianto et al. (2023) menyoroti perlunya model tata kelola yang mampu memanfaatkan kearifan lokal sekaligus memiliki sistem manajemen yang profesional. Tanpa adanya model pengelolaan yang kolaboratif,

keberadaan UMKM hanya dianggap sebagai pelengkap pemandangan, bukan sebagai pilar utama ekonomi destinasi (Sutianto dkk., 2023)

Meskipun secara regulasi dan potensi sangat besar, terdapat kesenjangan (*gap*) yang nyata di lapangan. Saat ini, aktivitas UMKM masih terkonsentrasi hanya di titik tertentu seperti dermaga dan jalur Masjid Raya Sultan Riau dengan jumlah pelaku yang terbatas dan belum merata. Hal ini mengindikasikan bahwa peluang ekonomi dari *heritage tourism* belum sepenuhnya dinikmati masyarakat secara kolektif. Masalah intinya terletak pada model pengelolaan yang masih bersifat *top-down* dan didominasi oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Kota Tanjungpinang, sementara partisipasi masyarakat dan UMKM masih bersifat sporadis dan pasif.

Selain itu, kendala koordinasi antarlembaga, keterbatasan SDM ahli konservasi, serta infrastruktur transportasi laut yang belum dikelola secara berkelanjutan memperparah kondisi pengelolaan destinasi saat ini. Sebagian besar penelitian terdahulu lebih fokus pada aspek dokumentasi sejarah (Mansyur Suryana, 2025) atau pengamatan modal sosial secara umum di kawasan cagar budaya (Surjadi et al., 2022). Penelitian ini memiliki urgensi khusus karena mengeksplorasi tantangan tata kelola destinasi pada skala pulau kecil, sebuah area yang hingga kini belum banyak mendapatkan perhatian dalam studi administrasi publik maupun manajemen pariwisata di Indonesia. Masih sangat sedikit kajian yang secara spesifik membedah bagaimana model pengelolaan pariwisata *heritage* secara langsung memberikan dampak struktural terhadap

keberlangsungan dan penguatan sektor UMKM lokal di wilayah pulau kecil tersebut.

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis model pengelolaan melalui perspektif *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2008) untuk menemukan pola interaksi yang ideal antara pemerintah dan pelaku UMKM. Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan sebuah model pengelolaan yang tidak hanya fokus pada pelestarian cagar budaya, tetapi secara terukur mampu mendorong pertumbuhan ekonomi berkelanjutan bagi UMKM di Pulau Penyengat. Hal ini menjadi krusial agar masyarakat lokal tidak hanya menjadi objek pariwisata, melainkan aktor utama dalam rantai nilai ekonomi *heritage tourism*.

1.2 Rumusan Masalah

★ Bersumber pada latar belakang yang sudah diperoleh, sehingga selaku rumus permasalahan yang hendak dikaji oleh penulis yaitu sebagai berikut.

1. Bagaimana model pengelolaan pariwisata *Heritage* yang diterapkan di Pulau Penyengat dalam konteks kolaborasi antar pemangku kepentingan (pemerintah, pelaku usaha, UMKM dan komunitas lokal)?
2. Apa Tantangan dalam pengelolaan pariwisata *Heritage* di pulau penyengat?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang dilihat pada penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan model pengelolaan pariwisata *heritage* yang diterapkan di Pulau Penyengat dalam konteks kolaborasi antar pemangku kepentingan, yang meliputi pemerintah, pelaku usaha,

dan komunitas, dalam mendukung pengembangan destinasi pariwisata yang berkelanjutan.

2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis berbagai tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan pariwisata *heritage* di Pulau Penyengat, khususnya yang berkaitan dengan koordinasi kelembagaan, partisipasi masyarakat, serta pemberdayaan UMKM lokal dalam ekosistem pariwisata.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Landasan teoretis dalam penelitian ini disusun dengan harapan dapat menjadi referensi penting dalam memperluas cakrawala pengetahuan di bidang administrasi publik, pariwisata berkelanjutan, serta pengelolaan destinasi berbasis warisan budaya (*heritage tourism*). Kajian ini memperluas perspektif akademik dengan mengintegrasikan dimensi model pengelolaan pariwisata *heritage* dan implikasi ekonominya terhadap UMKM lokal, khususnya di kawasan pulau kecil seperti Pulau Penyengat yang memiliki karakteristik geografis, sosial, dan budaya yang unik. Dalam penelitian sebelumnya, sebagian besar studi tentang *heritage tourism* lebih menitikberatkan pada aspek pelestarian budaya dan kepuasan masyarakat (Fitriaty dkk., 2024), keterlibatan komunitas dalam pelestarian warisan budaya maupun sinergi kelembagaan dalam pengelolaan destinasi (Junaid, 2017). Namun, belum banyak yang menelaah hubungan struktural antara pengelolaan destinasi

heritage dan pendapatan ekonomi UMKM lokal secara sistematis dan kontekstual di wilayah pulau terpencil (Fitriaty dkk., 2024).

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini memiliki signifikansi yang tinggi bagi pengembangan kebijakan dan praktik pengelolaan pariwisata *heritage* di tingkat daerah maupun nasional. Bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dan Pemerintah Kota Tanjungpinang, penelitian ini dapat menjadi acuan dalam merancang model pengelolaan destinasi *heritage* yang lebih adaptif, partisipatif, dan berkelanjutan. Melalui pemetaan peran dan kontribusi para pemangku kepentingan, penelitian ini dapat membantu merumuskan strategi kolaboratif antara pemerintah, pelaku wisata, komunitas budaya, dan pelaku UMKM lokal untuk memastikan bahwa manfaat ekonomi dari kegiatan pariwisata tidak hanya terpusat pada investor atau pengelola besar, tetapi juga terdistribusi secara merata kepada masyarakat setempat.

Bagi pelaku UMKM lokal, penelitian ini memberikan gambaran empiris mengenai bagaimana strategi pengelolaan destinasi *heritage* dapat membuka peluang ekonomi baru, meningkatkan daya saing produk, serta memperluas jaringan pemasaran, baik secara konvensional maupun digital. Penelitian ini diharapkan mendorong peningkatan kapasitas manajerial dan kewirausahaan UMKM lokal melalui sinergi dengan sektor pariwisata *heritage* yang dikelola secara profesional dan berorientasi pada pelestarian budaya. Selain itu, bagi masyarakat lokal, penelitian ini dapat memberikan

inspirasi untuk memperkuat peran serta dalam pengelolaan destinasi *heritage* melalui pendekatan berbasis komunitas (*community-based approach*), sehingga mereka tidak hanya menjadi penerima manfaat, tetapi juga menjadi pelaku utama dalam mengembangkan pariwisata yang berkelanjutan dan beridentitas budaya.

