

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan sektor pariwisata dalam beberapa dekade terakhir telah menjadi salah satu pilar utama dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, baik pada skala nasional maupun daerah. Pariwisata memiliki efek berganda (*multiplier effect*) yang signifikan terhadap sektor lain seperti perdagangan, transportasi, dan industri kreatif. Hutabarat et al., (2024) menegaskan bahwa dalam paradigma pembangunan berkelanjutan, pariwisata tidak lagi dipandang sebagai aktivitas rekreasi semata, melainkan sebagai instrumen strategis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberdayaan ekonomi lokal. Pandangan ini menyiratkan bahwa keberhasilan pariwisata tidak cukup diukur dari ramainya kunjungan, tetapi dari sejauh mana masyarakat setempat memperoleh manfaat ekonomi yang nyata.

Seiring dengan itu, konsep pengembangan pariwisata bergeser dari pendekatan konvensional menuju pendekatan berbasis masyarakat (*community-based tourism*) dan ekonomi kreatif (Gede et al., 2024). Ekonomi kreatif menjadi elemen penting dalam mendukung daya saing destinasi wisata, karena mampu menciptakan nilai tambah melalui produk dan jasa berbasis kreativitas, budaya, serta kearifan lokal. Garis (2025) berargumen bahwa sinergi antara kebijakan pengembangan pariwisata dan pemberdayaan pelaku ekonomi kreatif merupakan keharusan untuk mencapai kemandirian ekonomi masyarakat.

Dengan kata lain, pelaku ekonomi kreatif bukan sekadar pelengkap destinasi, melainkan aktor inti yang menentukan apakah pariwisata benar-benar berdampak pada perekonomian lokal.

Dalam kebijakan publik, pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pengembangan pariwisata (Soeltanto et al., 2023). Namun, Munir (2024) mengingatkan bahwa kebijakan pariwisata idealnya tidak berorientasi pada peningkatan jumlah kunjungan semata, tetapi harus menciptakan dampak ekonomi yang merata bagi masyarakat lokal. Penekanan ini penting karena sebuah kebijakan pariwisata pada dasarnya berjalan melalui sebuah siklus: dimulai dari perumusan kebijakan, dilanjutkan dengan penyusunan program dan pengalokasian sumber daya oleh instansi pelaksana, kemudian implementasi program kepada kelompok sasaran, hingga evaluasi atas dampaknya yang menjadi umpan balik bagi perbaikan kebijakan berikutnya. Titik paling menentukan dalam siklus tersebut bukanlah tahap perumusan yang bersifat normatif, melainkan tahap implementasi, yakni saat kebijakan diterjemahkan menjadi tindakan nyata yang menyentuh pelaku di lapangan.

Salah satu bentuk kebijakan tersebut adalah Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 8 Tahun 2021 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata (RIPK) Kota Tanjungpinang Tahun 2022–2032. Perda ini menekankan sinergi antara pengembangan destinasi wisata, pemberdayaan masyarakat, dan penguatan pelaku ekonomi kreatif sebagai motor penggerak ekonomi lokal. Sebagai kebijakan induk, RIPK dimaksudkan berjalan secara

berjenjang: dari amanat normatif dalam Perda, diturunkan menjadi program teknis oleh dinas terkait, lalu dilaksanakan melalui pendampingan langsung kepada pelaku, dan pada akhirnya diukur keberhasilannya dari tumbuhnya kemandirian ekonomi pelaku. Rangkaian inilah yang menjadi kerangka bagaimana kebijakan seharusnya bekerja di Pulau Penyengat.

Secara substantif, Perda ini memuat dua ketentuan yang menjadi pijakan penelitian. Pertama, Pasal 13 ayat (2) menetapkan Pulau Penyengat sebagai Kawasan Strategis Prioritas Kota (KPSK) dengan fokus pada wisata kuliner, sejarah, dan budaya Melayu. Ketentuan ini merupakan arahan kebijakan yang bertujuan menempatkan Penyengat sebagai kawasan yang pengembangannya didahulukan. Kedua, Pasal 45 huruf e mengamanatkan pengembangan usaha ekonomi kreatif dan usaha mikro/kecil penunjang pariwisata sebagai bagian integral pembangunan kepariwisataan. Amanat ini bertujuan memberdayakan pelaku ekonomi kreatif sebagai penggerak ekonomi lokal, sehingga pariwisata menghasilkan dampak ekonomi yang benar-benar dirasakan masyarakat, bukan sekadar menaikkan angka kunjungan (Ananda & Aisyah, 2025).

Amanat Pasal 45 huruf e tersebut selanjutnya diterjemahkan ke dalam sejumlah program, yaitu pelatihan kewirausahaan, fasilitasi perlindungan hak merek dan kekayaan intelektual (HKI), serta promosi produk berbasis kearifan lokal Melayu (Nabilla & Abniarti, 2025). Ketiga program inilah yang menjadi instrumen konkret untuk mewujudkan kemandirian ekonomi pelaku ekonomi kreatif, yang dalam penelitian ini ditinjau melalui empat dimensi: finansial, operasional, inovatif, dan pemasaran. Dengan demikian, fokus kajian ini

terletak pada implementasi Pasal 45 huruf e, sementara Pasal 13 ayat (2) berfungsi sebagai konteks yang menjelaskan alasan Pulau Penyengat dipilih sebagai lokus penelitian. Pulau Penyengat sendiri merupakan destinasi bernilai historis tinggi sebagai pusat peradaban Melayu sekaligus Kawasan Cagar Budaya (Nabilla & Abniarti, 2025). sehingga menjadi ruang yang tepat untuk menguji apakah amanat pemberdayaan ekraf tersebut benar-benar terlaksana.

Gambar 1. 1 Kondisi kawasan pulau penyengat



Sumber: Dokumentasi Dinas Pariwisata Kota Tanjungpinang Tahun 2024.

Meskipun kerangka kebijakan telah tersedia, realitas di lapangan memperlihatkan kesenjangan yang dapat ditelusuri melalui data sekunder. Data kunjungan wisatawan menunjukkan bahwa proporsi kunjungan ke Pulau Penyengat hanya berkisar antara 3% hingga 22% dari total kunjungan wisatawan ke Kota Tanjungpinang (Amalia & Lubis, 2023).

Tabel 1. 1 Jumlah Kunjungan Wisatawan Tanjungpinang & Pulau Penyengat

Tahun	Tanjungpinang	Pulau Penyengat
2016	87.079	16.650
2017	117.882	16.663
2018	124.576	29.675
2019	154.198	33.872
2020 (Jan-Feb)	16.167	2.196

Sumber: literatur (Amalia & Lubis, 2023)

Berdasarkan data tersebut, diketahui bahwa proporsi kunjungan wisatawan ke Pulau Penyengat hanya berkisar antara 3% hingga 22% dari total kunjungan wisatawan ke Kota Tanjungpinang. Kondisi ini menunjukkan bahwa daya tarik destinasi wisata belum sepenuhnya optimal, meskipun terdapat tren peningkatan pada beberapa tahun sebelum pandemi (Amalia & Lubis, 2023). Status Penyengat sebagai kawasan prioritas dalam Perda ternyata belum berbanding lurus dengan capaian kunjungan di lapangan. Artinya, penetapan prioritas secara normatif belum diikuti oleh keterjangkauan manfaat secara nyata sebuah indikasi awal bahwa persoalan terletak pada tahap implementasi, bukan pada rumusan kebijakannya.

Kondisi ini semakin jelas ketika dikaitkan dengan keberadaan pelaku ekonomi kreatif sebagai aktor utama yang justru belum berkembang optimal. Pelaku ekraf di Pulau Penyengat umumnya bergerak di bidang kuliner tradisional, kerajinan tangan, jasa wisata, dan produk budaya lokal, namun jumlah dan kapasitasnya masih terbatas.

Tabel 1. 2 Estimasi Pelaku Ekonomi Kreatif Pulau Penyengat

Jenis Usaha	Jumlah (Estimasi)
Kuliner Tradisional	25
Kerajinan Tangan	15
Jasa Wisata	10
Produk Budaya Lokal	8
Total	58

Sumber: literatur (Amalia & Lubis, 2023)

Jika Tabel 1.1 dan Tabel 1.2 dibaca bersamaan, keduanya memperlihatkan pola yang saling mengunci yaitu rendahnya kunjungan membatasi pasar bagi pelaku ekraf, sementara terbatasnya kapasitas pelaku membuat destinasi kurang mampu menawarkan pengalaman yang menahan wisatawan lebih lama. Astutiningsih & Sutrisno (2024) menjelaskan bahwa keterbatasan akses pasar, rendahnya kualitas sumber daya manusia, dan minimnya inovasi produk menjadi penghambat utama daya saing pelaku ekonomi kreatif kondisi yang tepat menggambarkan situasi pelaku di Pulau Penyengat

Akar persoalannya ternyata tidak berhenti pada aspek ekonomi, tetapi juga mencakup aspek kebijakan, infrastruktur, dan kelembagaan. Berdasarkan hasil analisis kesenjangan (*gap analysis*), terdapat beberapa permasalahan mendasar yang menjadi penghambat dalam pengembangan destinasi wisata, antara lain:

Tabel 1. 3 *Gap Analysis* Pengembangan Pulau Penyengat

Unsur	Permasalahan	Dampak
Infrastruktur	Fasilitas belum memadai	Menurunkan minat kunjungan
Branding	Strategi belum terintegrasi	Citra destinasi lemah
SDM	Kompetensi rendah	Pelayanan kurang optimal
Kelembagaan	Koordinasi lemah	Program tidak efektif
Budaya	Pelestarian belum optimal	Nilai budaya berkurang

Sumber: literatur (Amalia & Lubis, 2023)

Ketiga data sekunder tersebut membentuk satu alur argumen yang kompleks yaitu potensi pariwisata belum tergarap, pelaku ekraf sebagai penggeraknya masih lemah, dan akar hambatannya bersifat struktural pada ranah kebijakan dan kelembagaan. Muara dari ketiga permasalahan ini menandakan bahwa implementasi kebijakan pengembangan pariwisata belum berjalan optimal dan belum memberikan dampak signifikan terhadap kemandirian ekonomi masyarakat. Hal ini diperkuat oleh Rahman & Hidayati (2023) yang menemukan bahwa promosi wisata di kawasan ini masih bersifat konvensional, belum terintegrasi secara digital, dan kurang melibatkan partisipasi aktif masyarakat lokal.

Agar problematika faktual terlihat jelas, sejumlah data sekunder yang tersedia dapat ditabulasikan sebagaimana tampak pada tabel berikut.

Tabel 1.4 Problematika Faktual Penelitian

No	Aspek	Fakta empiris (data sekunder)	Sumber
1.	Kontribusi ekonomi kreatif nasional	PDB ekonomi kreatif tahun 2024 mencapai 7,8% dari PDB Nasional, tumbuh diatas laju pertumbuhan ekonomi nasional (5,03%)	Badan Pusat Statistik (2024)
2.	Proporsi kunjungan wisatawan Pulau Penyengat	Hanya berkisar 3%-22% dari total kunjungan wisatawan Kota Tanjungpinang	Amalia & Lubis (2023)
3.	Populasi pelaku ekonomi kreatif	Sekitar 9 pelaku terdata resmi, sementara di lapangan diperkirakan 50-60 pelaku aktif	Olahan data lapangan
4.	<i>Gap analysis</i>	Hambatan bersifat struktural, mencakup aspek kebijakan, infrastruktur, dan kelembagaan	Amalia & Lubis (2023)
5.	Karakter promosi kawasan	Masih konvensional, belum terintegrasi digital dan minim partisipasi masyarakat lokal	Rahman & Hidayati (2023)

Sumber: Olahan Penenliti, 2026.

Tabulasi data diatas membangun problematika faktual penelitian ini melalui sebuah paradoks. Pada tingkat nasional, ekonomi kreatif terbukti menjadi salah satu mesin pertumbuhan ekonomi yang tumbuh melampaui rata-rata nasional, namun pada tingkat lokal, potensi itu belum terwujud di Pulau Penyengat. Rendahnya proporsi kunjungan mempersempit pasar bagi pelaku, sementara jauh lebih kecilnya jumlah pelaku yang terdata dibanding yang benar-benar aktif mengindikasikan bahwa pendataan dan pembinaan pelaku belum berjalan sebagaimana mestinya. Ketika ditelusuri lebih dalam, akar persoalannya tidak berhenti pada aspek ekonomi, melainkan bersifat

struktural pada ranah kebijakan dan kelembagaan, dan diperberat oleh pola promosi yang masih konvensional. Kesenjangan antara amanat kebijakan dan kenyataan di lapangan inilah yang menjadi problematika sekaligus titik tolak penelitian ini.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji Pulau Penyengat, tetapi dengan penekanan yang berbeda. Kajian sebelumnya lebih banyak menyoroti strategi branding dan pemasaran destinasi, seperti upaya rebranding melalui tagline “Terpikat Pulau Penyengat”. Kajian tersebut menitikberatkan aspek komunikasi pemasaran tanpa mengkaji secara komprehensif implementasi kebijakan dan dampaknya terhadap ekonomi masyarakat. Dari sisi metodologi, penelitian terdahulu cenderung deskriptif sehingga belum menggali dinamika sosial-ekonomi secara mendalam; dari sisi subjek, kajian lebih banyak melibatkan pemerintah dan wisatawan, bukan pelaku ekonomi kreatif sebagai subjek utama; dan dari sisi hasil, belum ada yang menjelaskan secara spesifik hubungan antara kebijakan pengembangan pariwisata dan kemandirian ekonomi pelaku

Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk memahami secara mendalam implementasi kebijakan pengembangan pariwisata berdasarkan Perda Kota Tanjungpinang Nomor 8 Tahun 2021 serta dampaknya terhadap kemandirian ekonomi pelaku ekonomi kreatif di Pulau Penyengat, dengan menempatkan pelaku ekraf sebagai subjek utama. Kemandirian ekonomi di sini tidak dipahami sekadar sebagai kemampuan bertahan, melainkan sebagai kapasitas pelaku untuk

menjaga usahanya tetap berjalan secara berkelanjutan melalui empat dimensi yang saling terkait, yaitu finansial, operasional, inovatif, dan pemasaran (Pradani, 2025).

Adapun proses implementasinya dianalisis menggunakan model Van Meter dan Van Horn (1975) yang secara khusus dirancang untuk mengkaji tahap implementasi melalui enam variabel dan masih relevan digunakan dalam kajian implementasi kebijakan kontemporer, termasuk pada sektor pariwisata dan pembangunan berkelanjutan (Ramadhan et al., 2026). Model ini dipilih karena kemampuannya menghubungkan standar dan tujuan kebijakan dengan kondisi nyata pelaksana serta kelompok sasaran, sehingga tepat digunakan untuk menelaah mengapa amanat pemberdayaan ekraf belum sepenuhnya berdampak pada kemandirian pelaku. Di titik inilah letak kebaruan penelitian ini, alih-alih menilai efektivitas kebijakan, penelitian ini menelusuri bagaimana kemandirian pelaku terbentuk di tengah keterbatasan dukungan, hingga menghasilkan temuan konseptual berupa resiliensi involunter, yakni kemandirian yang lahir dari keterpaksaan menghadapi ketiadaan dukungan, bukan dari pemberdayaan yang efektif. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengisi celah empiris pada konteks Pulau Penyengat, tetapi juga menawarkan sumbangan konseptual bagi kajian implementasi kebijakan dan pengembangan ekonomi kreatif.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, rumusan masalah yang hendak dikaji oleh penulis adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengembangan pariwisata yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang berdampak terhadap kemandirian ekonomi Pelaku Ekonomi Kreatif di Pulau Penyengat?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan pengembangan pariwisata berdampak terhadap kemandirian ekonomi Pelaku Ekonomi Kreatif di Pulau Penyengat.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian ilmu administrasi publik, khususnya terkait kajian implementasi kebijakan pengembangan pariwisata dan pemberdayaan Pelaku Ekonomi Kreatif. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya penerapan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, dalam konteks pariwisata daerah dan kemandirian ekonomi Pelaku Ekonomi Kreatif di kawasan wisata berbasis budaya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Tanjungpinang dalam merumuskan kebijakan pariwisata yang lebih efektif, partisipatif, dan berkelanjutan. Penelitian ini juga diharapkan menjadi referensi bagi Pelaku Ekonomi Kreatif dalam meningkatkan kemandirian ekonomi dan daya saing usaha. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi peneliti dan akademisi yang tertarik melakukan penelitian lanjutan mengenai implementasi kebijakan publik di sektor pariwisata dan ekonomi kreatif.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai isi penelitian, penulisan skripsi ini disusun secara sistematis ke dalam lima bab yang saling berkaitan. Bab pertama merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, yaitu kesenjangan antara amanat kebijakan pengembangan pariwisata berbasis ekonomi kreatif dalam Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 8 Tahun 2021 dan realitas kemandirian pelaku ekonomi kreatif di Pulau Penyengat. Dari latar belakang tersebut dirumuskan masalah penelitian, yakni bagaimana implementasi kebijakan pengembangan pariwisata yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tanjungpinang berdampak terhadap kemandirian ekonomi pelaku ekonomi kreatif di Pulau Penyengat. Sejalan dengan rumusan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan pengembangan pariwisata berdampak terhadap kemandirian ekonomi pelaku ekonomi kreatif

di Pulau Penyengat dengan menelaah empat aspek kemandirian, yaitu finansial, operasional, inovatif, dan pemasaran. Selain itu, bab ini juga memuat manfaat penelitian secara teoritis dan praktis serta sistematika penulisan.

Bab kedua memuat tinjauan pustaka yang menjadi landasan analisis penelitian. Pada bab ini dipaparkan konsep kebijakan publik dan implementasi kebijakan, model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975) beserta enam variabelnya, serta konsep ekonomi kreatif dan kemandirian ekonomi dalam empat dimensi, yaitu finansial, operasional, inovatif, dan pemasaran. Bab ini juga menyajikan sejumlah penelitian terdahulu yang relevan sebagai pembanding sekaligus penegas posisi penelitian, serta kerangka berpikir yang menghubungkan seluruh konsep tersebut.

Bab ketiga menjelaskan metode penelitian yang digunakan, yaitu pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Bab ini menguraikan lokasi dan objek penelitian, jenis dan sumber data yang meliputi data primer dan sekunder, penentuan informan secara purposive, teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumen, teknik analisis data dengan model Miles, Huberman, dan Saldaña yang dibantu perangkat lunak NVivo, serta teknik pemeriksaan keabsahan data melalui triangulasi sumber.

Bab keempat menyajikan hasil penelitian dan pembahasan. Bagian ini diawali dengan deskripsi objek dan lokasi penelitian serta profil informan, dilanjutkan dengan hasil penelitian yang dianalisis berdasarkan enam variabel implementasi kebijakan dan empat dimensi kemandirian ekonomi pelaku ekraf.

Selanjutnya, temuan lapangan dibahas dan diintegrasikan dengan teori hingga sampai pada sintesis penelitian, yaitu perumusan konsep resiliensi involunter untuk menjelaskan karakter kemandirian pelaku di Pulau Penyengat.

Bab kelima merupakan penutup yang berisi kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah penelitian, serta saran yang ditujukan kepada Pemerintah Kota Tanjungpinang dan Dinas Pariwisata, kelompok sadar wisata Pulau Penyengat, pelaku ekonomi kreatif, dan peneliti selanjutnya.

