



LAPORAN HASIL PENELITIAN

PENGEMBANGAN PARIWISATA

DALAM MENDUKUNG PEREKONOMIAN
PROVINSI KEPULAUAN RIAU

BADAN PERENCANAAN, PENELITIAN DAN
PENGEMBANGAN
PROVINSI KEPULAUAN RIAU
TAHUN 2019

Kata Pengantar

Sektor pariwisata menjadi salah satu sektor yang menjadi andalan di Kepulauan Riau saat ini. Sektor ini menjadi andalan utama yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi di Provinsi Kepulauan Riau, terutama saat sektor industri dan pertambangan mengalami penurunan. Jumlah kunjungan wisatawan baik wisatawan domestik dan mancanegara menjadi penyumbang utama Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor pariwisata. Peningkatan jumlah wisatawan dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa sektor pariwisata terus mengalami pertumbuhan yang positif.

Untuk merespon transformasi sunrise sektor ini diperlukan kajian mendalam dalam bentuk penelitian pariwisata. sebagai rekomendasi dari penelitian ini diperlukan Laporan Akhir Penelitian Pengembangan Pariwisata Dalam Mendukung Perekonomian Provinsi Kepulauan Riau untuk memberikan rekomendasi kebijakan pariwisata dan collaborative governance untuk pengembangan pariwisata dalam mendukung perekonomian Provinsi Kepulauan Riau. Akhir kata, kami mengucapkan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu pelaksanaan penelitian ini.

Tanjungpinang, 2019

Penyusun

Daftar Isi

Kata Pengantar	1
Daftar Isi	2
Daftar Tabel	4
Daftar Gambar	6
Daftar Grafik	7
Bab I Pendahuluan	8
A. Latar Belakang	8
B. Maksud dan Tujuan	16
C. Manfaat	16
D. Dasar Hukum	16
E. Metodologi	20
F. Sistematika	22
Bab II Kerangka Konsep	23
A. Kontribusi Ekonomi Pariwisata	23
B. <i>Collaborative Governance</i>	27
Bab III Profil dan Kebijakan Pariwisata Kepulauan Riau	36
A. Profil Pariwisata	36
B. Kebijakan Pariwisata	42
Bab IV Analisa Kontribusi Ekonomi Pariwisata	47
A. Pengeluaran Wisatawan	47
B. Pajak Pariwisata	49
C. Event Wisata	51
D. Usaha Pariwisata	53
E. Investasi Pariwisata	55
F. Tenaga Kerja Pariwisata	57
Bab V Analisa Kelembagaan Kebijakan Pariwisata	60
A. Sinkronisasi Perencanaan	60
B. Sinkronisasi Pelaksanaan Event	63
C. Sinkronisasi Pelaksanaan Promosi	68

D. Pengembangan SDM Masyarakat dibidang Pariwisata	71
E. Sinkronisasi Kelembagaan	74
F. Kondisi Trend Pariwisata	83
Bab V Penutup	87
A. Kesimpulan	87
B. Saran.....	88

Daftar Tabel

Tabel 2.1 Skala Kolaborasi.....	29
Tabel 3.1 Destinasi Wisata Provinsi Kepulauan Riau.....	40
Tabel 3.2 Produk Wisata Kepulauan Riau.....	41
Tabel 3.4. Kebijakan Pembangunan Pariwisata Kepulauan Riau.....	43
Tabel 4.1 Jumlah Wisatawan dan PDRB Sektor Pariwisata Kepri 2014-2018.....	47
Tabel. 4.2. Persentase Pertumbuhan Jumlah Wisatawan dan PDRB Sektor Pariwisata Kepri 2015-2018.....	48
Tabel 4.3 Pajak Pariwisata dan Jumlah Wisatawan Kepri 2015-2018.....	50
Tabel 4.4 Persentase Pertumbuhan Jumlah Pajak Pariwisata dan Jumlah Wisatawan Kepri 2016-2018.....	50
Tabel 4.5 Jumlah Event Pariwisata, Tingkat Hunian Hotel dan dan Jumlah Wisatawan Kepri 2016-2018.....	52
Tabel 4.6 Persentase Pertumbuhan Jumlah Event Pariwisata, Tingkat Hunian Hotel dan Jumlah Wisatawan Kepri 2017-2018.....	52
Tabel 4.7 Jumlah Tingkat Hunian Hotel dan Jumlah Wisatawan Kepri 2015-2018.....	54
Tabel 4.8 Persentase Pertumbuhan Tingkat Hunian Hotel dan Jumlah Wisatawan Kepri 2016-2018.....	54
Tabel 4.9 Jumlah Kontribusi Pariwisata terhadap PDRB Kepri 2014-2018.....	56
Tabel 4.10 Persentase Pertumbuhan Kontribusi Pariwisata terhadap PDRB Kepri 2015-2018.....	56
Tabel 4.11 Jumlah Pengangguran dan Jumlah Wisatawan Kepri 2014-2018.....	58
Tabel 4.12 Persentase Pertumbuhan Jumlah Pengangguran dengan Jumlah Wisatawan Kepri 2015-2018.....	59

Tabel 5.1 Jumlah Sekolah/Pendidikan Tinggi yang Bergerak di Bidang Pariwisata Provinsi Kepri.....72

Daftar Gambar

Gambar 1.1. Kerangka kerja/metodologi Penelitian.....	20
Gambar 2.1 Kerangka Kebijakan Adaptif.....	33
Gambar 3.3. Destinasi Wisata Unggulan Daerah (DPUD) Provinsi Kepulauan Riau.....	42
Gambar 3.5. Strategi Pengembangan Pariwisata di Kepulauan Riau.....	45
Gambar 3.6. Strategi Pengembangan Kawasan Pariwisata Kepulauan Riau.....	46
Gambar 5.1. Pola Koordinasi Perencanaan Dinas Pariwisata Provinsi Kepri dan Disbudpar Kabupaten dan Kota di Kepri.....	64
Gambar 5.2. Pola Koordinasi Kemenpar, Dispar Provinsi Kepri Dan Disbudpar Kab/Kota Se-Kepri Dalam Pembentukan Event Nasional.....	67
Gambar 5.4. Pola Koordinasi Kemenpar dan Disbudpar Kab/Kota Se-Kepri Dalam Promosi Nasional & Internasional.....	69
Gambar 5.5 Jaringan Promosi tiap Kabupaten/Kota.....	70
Gambar 5.6 Peran Provinsi Kepulauan Riau Dalam pembangunan Pariwisata Daerah.....	82
Gambar 5.7. Tiga Besar Kunjungan Wisman terbanyak pada Provinsi di Indonesia.....	83
Gambar 5.8. Pola Kunjungan Wisatawan Tiongkok.....	86

Daftar Grafik

Grafik. 4.1. Pertumbuhan Jumlah Wisatawan dan PDRB Sektor Pariwisata Kepri 2015-2018.....	49
Grafik 4.2 Pertumbuhan Jumlah Pajak Pariwisata dan Jumlah Wisatawan Kepri 2016-2018.....	51
Grafik 4.3 Pertumbuhan Jumlah Event Pariwisata, Tingkat Hunian Hotel dan Jumlah Wisatawan Kepri 2017-2018.....	53
Grafik 4.4 Pertumbuhan Tingkat Hunian Hotel Hotel dan Jumlah Wisatawan Kepri 2016-2018.....	55
Grafik 4.5 Pertumbuhan Kontribusi Pariwisata terhadap PDRB Kepri 2015-2018.....	57
Grafik 4.6 Pertumbuhan Jumlah Pengangguran dengan Jumlah Wisatawan Kepri 2015-2018.....	59
Grafik 5.1. Trend Kunjungan Wisatawan Tiongkok.....	84
Grafik 5.2 Kunjungan Wisatawan Mancanegara di Kepulauan Riau tahun 2018.....	85

Bab I Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pariwisata adalah suatu kegiatan yang secara langsung menyentuh dan melibatkan masyarakat, sehingga membawa berbagai manfaat terhadap masyarakat setempat dan sekitarnya. Bahkan pariwisata dikatakan mempunyai energi dobrak yang luar biasa, yang mampu membuat masyarakat setempat mengalami metamorphosa dalam berbagai aspeknya. Pariwisata mempunyai banyak manfaat bagi masyarakat bahkan bagi Negara sekalipun, manfaat pariwisata dapat dilihat dari berbagai aspek/segi yaitu manfaat pariwisata dari segi ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, nilai pergaulan dan ilmu pengetahuan, serta peluang dan kesempatan kerja

Sejak awal telah disadari bahwa kegiatan pariwisata harus dapat dimanfaatkan untuk pembangunan. Pembangunan kepariwisataan sebagai bagian dari pembangunan nasional mempunyai tujuan antara lain memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja. Sejalan dengan tahap-tahap pembangunan nasional, pelaksanaan pembangunan kepariwisataan nasional dilaksanakan secara menyeluruh, berimbang, bertahap, dan berkesinambungan. Nampak jelas bahwa pembangunan di bidang kepariwisataan mempunyai tujuan akhir untuk meningkatkan pendapatan masyarakat yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Mengingat pentingnya pembangunan di bidang kepariwisataan tersebut, maka dalam penyelenggaraannya harus berdasarkan asas-asas manfaat, usaha bersama, kekeluargaan, adil, merata, peri kehidupan dalam keseimbangan dan kepercayaan pada diri sendiri. Pariwisata termasuk dalam program pembangunan nasional di Indonesia sebagai salah satu sektor pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, pembangunan pariwisata di Indonesia perlu ditingkatkan. Melalui pariwisata pemerintah berusaha untuk menambah penghasilan atau devisa negara, terutama dengan masuknya wisatawan mancanegara.

Pariwisata merupakan industri gaya baru yang mampu memacu pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam hal kesempatan kerja, pendapatan, taraf hidup, dan dalam mengaktifkan sektor lain di dalam negara penerima wisatawan. Di samping itu pariwisata sebagai suatu sektor yang kompleks, mampu menghidupkan sektor-sektor lain meliputi industri-industri seperti industri kerajinan tangan, industri cinderamata, penginapan, dan transportasi. Disebutkan pula bahwa pariwisata sebagai industri jasa yang digolongkan sebagai industri ke tiga cukup berperan penting dalam menetapkan kebijaksanaan mengenai kesempatan kerja, dengan alasan semakin mendesaknya tuntutan akan kesempatan kerja yang tetap sehubungan dengan selalu meningkatnya wisata pada masa yang akan datang.

Sejak tahun 1978 pemerintah terus berusaha untuk mengembangkan kepariwisataan. Hal ini dituangkan dalam TAP MPR No IV/MPR/1978, yaitu bahwa pariwisata perlu ditingkatkan dan diperluas untuk meningkatkan penerimaan devisa, memperluas lapangan kerja, dan memperkenalkan kebudayaan. Pembinaan serta pengembangan pariwisata dilakukan dengan tetap memperhatikan terpeliharanya kebudayaan dan kepribadian nasional. Untuk itu perlu

diambil langkah-langkah dan pengaturan-pengaturan yang lebih terarah berdasarkan kebijaksanaan yang terpadu, antara lain bidang promosi, penyediaan fasilitas serta mutu, dan kelancaran pelayanan.

Pengembangan pariwisata yang telah dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta telah meningkatkan jumlah kedatangan wisatawan dari satu daerah ke daerah lain. Kunjungan wisatawan akan merangsang interaksi sosial dengan penduduk di sekitar tempat wisata dan merangsang tanggapan masyarakat sekitarnya sesuai dengan kemampuan mereka dalam beradaptasi baik di bidang perekonomian, kemasyarakatan maupun kebudayaan mereka.

Pariwisata dengan segala aspek kehidupan yang terkait di dalamnya akan menuntut konsekuensi dari terjadinya pertemuan dua budaya atau lebih yang berbeda, yaitu budaya para wisatawan dengan budaya masyarakat sekitar obyek wisata. Budaya-budaya yang berbeda dan saling bersentuhan itu akan membawa pengaruh yang menimbulkan dampak terhadap segala aspek kehidupan dalam masyarakat sekitar obyek wisata. Pada hakekatnya ada empat bidang pokok yang dipengaruhi oleh usaha pengembangan pariwisata, yaitu ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan hidup. Dampak positif yang menguntungkan dalam bidang ekonomi yaitu bahwa kegiatan pariwisata mendatangkan pendapatan devisa negara dan terciptanya kesempatan kerja, serta adanya kemungkinan bagi masyarakat di daerah tujuan wisata untuk meningkatkan pendapatan dan standar hidup mereka. Dampak positif yang lain adalah perkembangan atau kemajuan kebudayaan, terutama pada unsur budaya teknologi dan sistem pengetahuan yang maju. Dampak negatif dari pengembangan pariwisata tampak menonjol pada bidang sosial, yaitu pada gaya hidup masyarakat di daerah tujuan

wisata. Gaya hidup ini meliputi perubahan sikap, tingkah laku, dan perilaku karena kontak langsung dengan para wisatawan yang berasal dari budaya berbeda.

Menurut UU No.10/2009 tentang kepariwisataan, yang dimaksud dengan pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung oleh berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Sektor pariwisata sangat penting bagi perekonomian Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, kontribusi sektor pariwisata terhadap ekonomi nasional meningkat secara signifikan. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi sektor pariwisata terhadap total ekspor barang dan jasa yang meningkat tajam dari 10% pada tahun 2005 menjadi 17% pada tahun 2012. Sektor pariwisata memberikan kontribusi langsung terhadap PDB sebesar 3,8% pada 2012, atau berkontribusi sekitar 9% dari PDB saat termasuk efek multiplier (Kementerian Pariwisata, 2014).

Industri pariwisata saat ini telah memberikan kontribusi sebagai penghasil devisa terbesar yang naik dari peringkat 5 pada tahun 2005 menjadi peringkat keempat di 2012 dengan penerimaan devisa sebesar US\$10 miliar pada tahun 2012. Lebih lanjut, jumlah tenaga kerja yang diserap sektor pariwisata mencapai 10,2 juta atau sekitar 8,9 % dari total jumlah pekerja di Indonesia dan menempati peringkat keempat dalam hal pencipta tenaga kerja terbesar (BPS, 2014).

Pemerintah menekankan bahwa Indonesia harus merebut kesempatan pertumbuhan sektor pariwisata ASEAN yang merupakan pertumbuhan tertinggi di dunia (UNWTO, 2014). Selama periode 2005-2012, sektor pariwisata di kawasan ASEAN mampu tumbuh rata-rata 8,3% per

tahun, sangat jauh di atas rata-rata pertumbuhan global yang hanya 3,6%. Sedangkan rata-rata pertumbuhan sektor pariwisata di Indonesia hanya mencapai sekitar 5,8% atau berada di bawah pertumbuhan ASEAN. Bahkan pada tahun 2013, arus wisatawan ke negara-negara ASEAN telah mencapai 92,7 juta, meningkat 12% apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya, sedangkan pertumbuhan global pada tahun yang sama hanya mencapai 5%.

Indonesia masih jauh tertinggal dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan ASEAN dalam hal jumlah kunjungan wisatawan mancanegara. Dari 92,7 juta wisatawan yang ke ASEAN pada tahun 2013, wisatawan yang berkunjung ke Indonesia hanya sekitar 8 juta wisatawan, atau kurang dari 10% dari total kunjungan wisatawan negara-negara ASEAN. Angka tersebut sangat jauh di belakang Thailand yang berhasil menarik sekitar 26,5 juta wisatawan, atau Malaysia yang menarik sekitar 25,7 juta wisatawan atau bahkan Singapura yang mampu menarik sekitar 11,8 juta wisatawan (World Economic Forum, 2014).

Pengembangan pariwisata di dunia berpengaruh sangat penting terhadap perekonomian negaranegara ASEAN. Pada tahun 2023, potensi kontribusi pariwisata terhadap perekonomian ASEAN diproyeksikan mencapai US\$480 miliar dengan pertumbuhan rata-rata 5,8% per tahun, sedangkan pertumbuhan investasi sektor pariwisata tumbuh sekitar 6,8% per tahun (UNWTO, 2014). Hal ini bisa menjadi kesempatan besar bagi Indonesia untuk menarik wisatawan lebih banyak dan mengembangkan industri pariwisata karena sektor pariwisata Indonesia masih berada di bawah tingkat optimal apabila dibandingkan dengan pesaing lainnya di ASEAN. Sektor pariwisata dapat menjadi mesin pertumbuhan untuk memperkuat perekonomian Indonesia di masa depan.

Oleh karena itu, pemerintah harus merumuskan strategi yang tepat untuk menarik lebih banyak turis baik domestik dan mancanegara karena daya saing yang sangat tinggi di wilayah ASEAN untuk menarik turis. Tulisan ini akan menganalisis strategi pemerintah untuk menarik lebih banyak wisatawan mancanegara dan merekomendasikan kebijakan untuk mengembangkan sektor pariwisata di masa depan.

Dari semua definisi diatas, ada suatu hal yang sangat menonjol dari batasan-batasan yang dikemukakan tentang pariwisata ialah :

- a. Perjalanan itu dilakukan untuk sementara waktu
- b. Perjalanan itu dilakukan dari suatu tempat ke tempat lain
- c. Perjalanan itu harus dikaitkan dengan pertamasyaan atau rekreasi
- d. Orang yang melakukan perjalanan tersebut tidak mencari nafkah di tempat yang dikunjungi dan semata-mata sebagai konsumen di tempat tersebut.

Provinsi Kepulauan Riau merupakan Provinsi ke-32 di Indonesia yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002. Batas-batas wilayah Provinsi Kepulauan Riau berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau tahun 2017-2037 adalah sebagai berikut: Sebelah Utara berbatasan dengan Negara Vietnam dan Negara Kamboja; Sebelah Timur berbatasan dengan Negara Malaysia dan Provinsi Kalimantan Barat; Sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Bangka Belitung dan Provinsi Jambi; dan Sebelah Barat berbatasan dengan Negara Singapura, Negara Malaysia dan Provinsi Riau.

Luas wilayah daratan Provinsi Kepulauan Riau adalah 8.201,72 km² dengan luas wilayah laut sebesar 417.012,97 km², sehingga luas wilayah laut adalah 98,07 persen dari total luas wilayah Provinsi Kepulauan Riau. Secara geografis, Provinsi Kepulauan Riau merupakan wilayah kepulauan, yang memiliki sebanyak 2.408 buah pulau, dengan jumlah yang bernama 1.350 pulau dan belum bernama sebanyak 1.058 pulau. Dari kondisi ini tergambar bahwa Provinsi Riau memiliki tiga karakteristik utama wilayah maritim: merupakan daerah kepulauan, mayoritas wilayahnya adalah laut, dan berbatasan laut dengan empat negara.

Dengan demikian maka tentunya kompleksitas tata kelola pariwisata sangat dirasakan oleh Provinsi Kepulauan Riau. Kompleksitas ini dirasakan sebagai salah satu hambatan utama, terutama dalam perwujudan visi Provinsi Kepulauan Riau yaitu: "Terwujudnya Kepulauan Riau sebagai Bunda Tanah Melayu yang Sejahtera, Berakhlak Mulia, Ramah Lingkungan dan Unggul di Bidang Maritim".

Pembangunan daerah kepulauan merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yang tidak dapat dilepaskan dari pengembangan kawasan strategis nasional. Untuk mendukung pembangunan daerah kepulauan tersebut dibutuhkan kewenangan yang luas, dan pengelolaan yang khusus. Sebagai tindak lanjut penyelenggaraan otonomi daerah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil semakin memperjelas arah pembangunan daerah kepulauan. Kepulauan Riau merupakan salah satu daerah kepulauan yang memiliki potensi pariwisata, baik wisata alam maupun wisata budaya karena Kepulauan Riau memiliki beragam suku, adat-istiadat, dan

kebudayaan serta karena letak geografis yang strategis yaitu di cross border antara Malaysia, Singapura, dan Vietnam. Sebagai negara tropis yang menghasilkan keindahan alam Kepulauan Riau. Potensi pariwisata tersebut dapat diandalkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan nasional (Yoeti, 2008, h.4). Banyak juga objek wisata yang ada di Kepulauan Riau yang telah terkenal tidak hanya di dalam negeri maupun ke luar negeri. Oleh sebab itu pengembangan pariwisata di Kepulauan Riau dilakukan oleh seluruh Kabupaten/Kota di Kepulauan Riau. Sebagaimana potensi wisata di Kepulauan Riau digarap oleh pihak swasta baik dari dalam dan luar negeri.

Saat ini sektor pariwisata menjadi salah sektor yang menjadi andalan di Kepulauan Riau saat ini. Sektor ini menjadi andalan utama yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi di Provinsi Kepulauan Riau, terutama saat sektor industri dan pertambangan mengalami penurunan. Jumlah kunjungan wisatawan baik wisatawan domestik dan mancanegara menunjukkan terus mengalami pertumbuhan yang positif. Dengan banyaknya potensi wisata yang digarap oleh pihak swasta dan meningkatnya kunjungan wisatawan ternyata tidak berdampak signifikan terhadap perekonomian Kepulauan Riau. Untuk mengkaji dampak Pengembangan Pariwisata terhadap Perekonomian Provinsi Kepulauan Riau diperlukan kajian mendalam terhadap permasalahan pengembangan pariwisata Kepulauan Riau dan dampaknya terhadap Perekonomian Provinsi Kepulauan Riau.

Dengan demikian diperlukan sebuah kajian mengenai PENELITIAN PENGEMBANGAN PARIWISATA DALAM Mendukung PEREKONOMIAN PROVINSI KEPULAUAN RIAU sebagai langkah komprehensif awal untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada.

B. Maksud dan Tujuan

Laporan Akhir Pengembangan Pariwisata dalam mendukung Perekonomian Provinsi Kepulauan Riau ini dimaksudkan sebagai dokumen hasil analisis dan rekomendasi kebijakan sesuai dengan Kerangka Acuan Kerja (KAK) kegiatan. Adapun tujuan dari dokumen ini adalah:

1. Melakukan kajian teoritis terkait dampak ekonomi dari kebijakan pariwisata dan *collaborative governance*;
2. Melakukan analisis kontribusi ekonomi dari kebijakan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau;
3. Melakukan kajian kelembagaan kebijakan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau; dan
4. Menyusun rekomendasi kebijakan dalam kaitannya dengan pengembangan pariwisata dalam mendukung perekonomian Provinsi Kepulauan Riau.

C. Manfaat

Dokumen ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam penyusunan kebijakan pengembangan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau kedepan. Selain itu diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi para pemangku kepentingan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau, terutama dalam kaitannya dengan koordinasi antar instansi.

D. Dasar Hukum

Dasar hukum kegiatan Penelitian Pengembangan Pariwisata Dalam Mendukung Perekonomian Provinsi Kepulauan Riau adalah:

1. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Lembaran

- Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4219);
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4237);
 3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
 4. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490);
 5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966);
 6. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

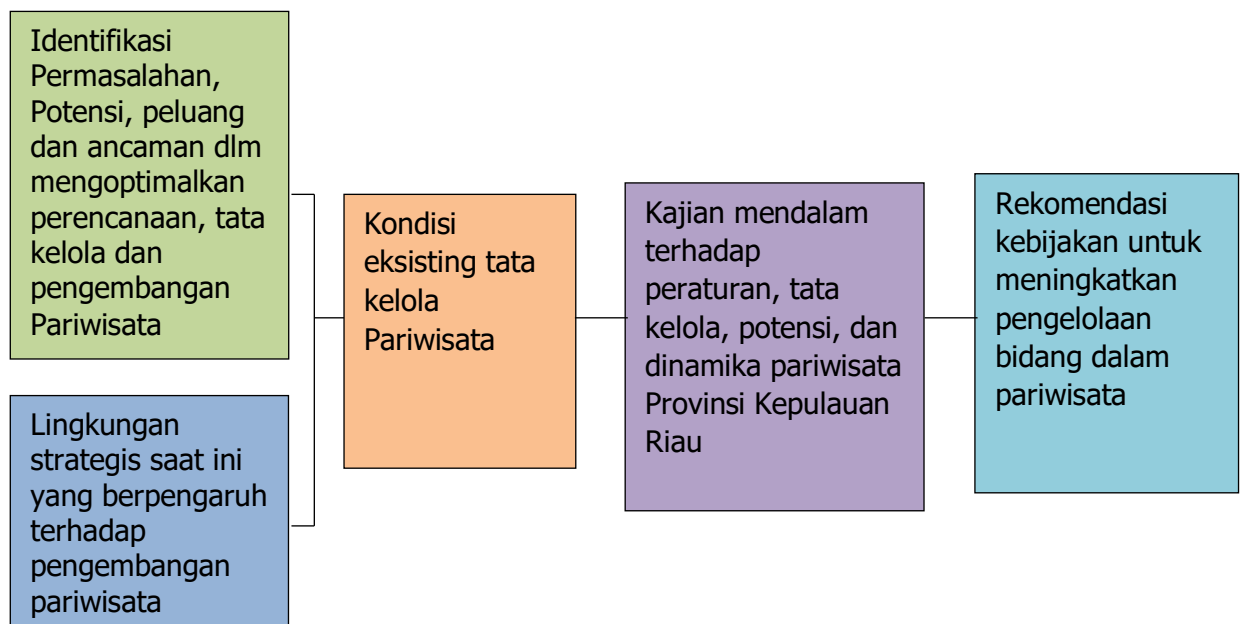
7. Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5151);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
9. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2016 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Kementerian Dalam Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 546);
11. Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Kepulauan Riau (Tambahan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016 Nomor 7, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 41);
12. Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 59 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Perangkat Daerah (Berita Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2017 Nomor 437);
13. Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 6 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun Anggaran 2019 (Lembaran Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2018 Nomor 6);

14. Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 83 Tahun 2018 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun Anggaran 2019 (Berita Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2018 Nomor 563);
15. Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1321 Tahun 2018 tentang Pengguna Anggaran Provinsi Kepulauan Riau Tahun Anggaran 2019;
16. Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1331 Tahun 2018 tentang Kuasa Pengguna Anggaran Pada Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Provinsi Kepulauan Riau Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun Anggaran 2019;
17. Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 188/KPTS-26/I/2019 tentang Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan di Lingkungan Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Provinsi Kepulauan Riau Tahun Anggaran 2019;
18. Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 189/KPTS-26/I/2019 tentang Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan Pembuat Komitmen di Lingkungan Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Provinsi Kepulauan Riau Tahun Anggaran 2019.

E. Metodologi

Kerangka kerja/metodologi Penelitian Pengembangan Pariwisata Dalam Mendukung Perekonomian Provinsi Kepulauan Riau digambarkan pada diagram alir sebagai berikut:

Gambar 1. 1.Kerangka kerja/metodologi Penelitian



Metode pelaksanaan kegiatan dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

1. Persiapan, yaitu rapat koordinasi dan penyamaan pemahaman dengan ahli internal serta mengumpulkan bahan berkaitan dengan pekerjaan ini dan mempelajari bahan-bahan tersebut;
2. Mempelajari KAK dan menyusun Laporan Pendahuluan. Laporan Pendahuluan berisi rancangan pelaksanaan pekerjaan dan metode yang akan digunakan untuk menyelesaikan pekerjaan ini;
3. Penyusunan Instrumen Pengumpulan Data;

4. Pembahasan Laporan Pendahuluan dan instrumen pengumpulan data bersama tim teknis untuk memperoleh kesepakatan tentang pelaksanaan pekerjaan dan instrumen yang telah disusun;
5. Pengumpulan data, baik data primer maupun data sekunder. Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara mendalam dengan berpedoman pada interview guide dengan beberapa informan dan melalui *Focused Group Discussion* (FGD). Sedangkan data sekunder dikumpulkan dengan menggunakan metode dokumentasi;
6. Melakukan kompilasi dan pengolahan data. Tahap ini, setelah data sekunder yang ada dikumpulkan dilakukan kompilasi agar mudah untuk diolah. Pengolahan data sekunder menggunakan tabel dengan mempersandingkan data provinsi Kepulauan Riau dengan data dari kabupaten/kota. Sedangkan data kualitatif yang telah dikumpulkan diolah dengan mengelompokkan informasi sejenis untuk kemudian ditarik kesimpulan dari berbagai informasi tersebut tentang fenomena yang sedang dikaji;
7. Melakukan analisis data dan menyusun laporan antara. Pada tahap ini dilakukan analisis data terhadap data yang telah dikompilasi dan diolah sebagai bahan penyusunan Laporan Antara;
8. Pembahasan Laporan antara dengan tim teknis;
9. Penyusunan Draf Laporan Akhir. Pada tahap ini dilakukan penyempurnaan terhadap laporan antara dengan melakukan revisi dan penambahan penajaman berdasarkan hasil pembahasan Laporan antara dan FGD;
10. Pembahasan Draft Laporan Akhir dengan tim teknis untuk memperoleh masukan;
11. Revisi Draf Laporan Akhir; dan
12. Penyerahan Laporan Akhir kepada pemilik pekerjaan.

F. Sistematika

Penelitian Pengembangan Pariwisata dalam Mendukung Perekonomian Provinsi Kepulauan Riau

1. Bab I Pendahuluan
2. Bab II Kerangka Konsep
3. Bab III Profil dan Kebijakan Pariwisata Kepulauan Riau
4. Bab IV Analisa Kontribusi Ekonomi Pariwisata
5. Bab V Analisa Kelembagaan Kebijakan Pariwisata
6. Bab V Penutup

Bab II Kerangka Konsep

A. Kontribusi Ekonomi Pariwisata

United Nations and World Tourism Organization selanjutnya disingkat UNWTO, mendefinisikan pariwisata (*tourism*) adalah fenomena sosial, budaya dan ekonomi yang didefinisikan sebagai pergerakan orang-orang di luar lingkungan negara atau tempat tinggal untuk tujuan pribadi atau bisnis/profesional, yang kebanyakan dilandasi oleh motif untuk rekreasi. Orang-orang ini disebut wisatawan (atau turis, baik yang berasal dari penduduk atau non-penduduk) yang melakukan kegiatan yang berhubungan dengan pariwisata, beberapa di antaranya dapat diukur lewat pengeluaran pariwisata (LPEM-FEBUI, 2018).

Dalam *United Nations World Tourism Organization and OECD* (2008) sebagian besar kegiatan ekonomi pariwisata terjadi di daerah destinasi wisata. Informasi terkait tujuan perjalanan wisata berguna untuk menentukan karakteristik pola pengeluaran wisatawan. Penentuan karakteristik pola pengeluaran wisatawan sangat penting dilakukan agar perencanaan, pemasaran dan promosi pariwisata efektif. Tujuan perjalanan wisata dapat diklasifikasikan dalam kategori sebagai berikut:

1. Pribadi
 - a. Rekreasi
 - b. Mengunjungi Keluarga dan Teman
 - c. Pendidikan dan Pelatihan
 - d. Pengobatan

- e. Kegiatan Keagamaan
- f. Shopping
- g. Transit
- h. Lainnya

2. Bisnis dan Profesi

UNWTO and OECD (2008) menjelaskan bahwa wisatawan dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Wisatawan Mancanegara (*International Visitors*)
2. Wisatawan Nusantara (*Domestic Visitors*)

Pariwisata didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh wisatawan dan akan menghasilkan peningkatan kegiatan ekonomi, baik secara langsung maupun tidak langsung di daerah destinasi wisata. Peningkatan kegiatan ekonomi terjadi karena adanya permintaan akan barang dan jasa, yang perlu diproduksi dan disediakan oleh daerah destinasi wisata.

Penelitian terkait dampak ekonomi sektor pariwisata banyak dilakukan, baik ditingkat negara maupun daerah, yang bertujuan untuk mengukur kontribusi pariwisata terhadap perekonomian. Dampak ekonomi dari pariwisata ditetapkan dalam beberapa jenis variabel ekonomi. *Linkages* dan *Leakages* adalah dua fenomena yang perlu diidentifikasi secara jelas dalam mengukur dampak ekonomi pariwisata, hal ini dikarenakan tingginya intensitas konsekuensinya terhadap dampak ekonomi pariwisata. *Linkages*, ahli statistik pariwisata didorong untuk membuat tabel *input-output*, yang tujuannya adalah untuk menggambarkan saling ketergantungan antara proses produksi yang berbeda dalam suatu ekonomi. *Leakages*

terjadi apabila tidak diantisipasi permintaan tambahan oleh pariwisata yang mengakibatkan pendapatan pariwisata tidak dapat dinikmati oleh daerah destinasi wisata.

UNWTO and OECD (2008) merekomendasikan rerangka metodologi untuk mengukur dampak pariwisata terhadap perekonomian. Terdapat 3 (tiga) metoda yang digunakan dalam mengukur dampak ekonomi pariwisata, yaitu:

1. Models based on Input-output analysis

Analisis dengan model 1-0 berbasis pada suatu tabel yang berbentuk matriks yang menyajikan informasi tentang transaksi barang dan jasa (dalam ukuran unit moneter, misalnya rupiah) serta saling keterkaitan antar satuan kegiatan ekonomi (sektor) dalam suatu wilayah pada suatu periode waktu tertentu yang disebut Tabel 1-0. Analisis ini cocok untuk bidang ilmu ekonomi perencanaan karena kemampuannya untuk melihat sektor demi sektor dalam perekonomian hingga tingkat yang sangat rinci. Analisis Input-Output merupakan suatu peralatan analisis keseimbangan umum. Analisis itu didasarkan suatu situasi perekonomian, dan bukan pendekatan teoritis. Keseimbangan dalam analisis 1-0 didasarkan arus transaksi antar pelaku perekonomian. Penekanan utama dalam analisis 1-0 ini adalah pada sisi produksi.

2. Computable General Equilibrium Models

Model CGE adalah suatu kelas model ekonomi yang menggunakan data ekonomi aktual untuk memperkirakan bagaimana sektor ekonomi bereaksi terhadap perubahan yang terjadi pada faktor-faktor eksternal seperti kebijakan, teknologi dan faktor lainnya. Model CGE terdiri atas persamaan-persamaan yang men-deskripsi-kan variabel-variabel dari

model dan suatu *database* (yang seringkali sangat detail) yang konsisten dengan persamaan-persamaan di dalam model.

Persamaan-persamaan di dalam model CGE umumnya di dasarkan pada mahzab ekonomi neo-klasik, yang seringkali didasarkan atas asumsi minimalisasi biaya produksi, penetapan harga didasarkan atas biaya produksi rata-rata dan maksimalisasi utilitas (oleh konsumen). Namun demikian, sebagian besar model CGE seringkali justru tidak berdasarkan atas paradigma keseimbangan umum.

3. *Multipliers*

Kedua prosedur diatas rumit secara teknis, dan memiliki kebutuhan informasi yang sangat besar. Untuk alasan ini, analis seringkali menggunakan *multipliers* eksogen yang diperkirakan dari ekonomi lain atau wilayah lain, yang mengubah nilai konsumsi pariwisata berdasarkan total atau oleh kategori produk ke dalam perkiraan efek tidak langsung dan yang diinduksi. *Multipliers* ini terdiri dari berbagai jenis. Beberapa jenis *multipliers* mengaitkan perubahan dalam variabel yang diamati, semisal nilai tambah, lapangan kerja, pendapatan pemerintah dengan pengeluaran wisatawan. Jenis *multipliers* lainnya menghubungkan efek langsung dan tidak langsung dan terinduksi pada suatu variabel, semisal kompensasi tenaga kerja, untuk mengarahkan efek dari variabel yang sama dan untuk alasan itulah disebut pengganda rasio.

Multipliers biasanya tidak mengandalkan detail deskripsi pariwisata dan ekonomi yang diteliti, oleh karena itu penggunaan metoda *multipliers* hanya memberikan hasil yang

berupa estimasian. Prosedur *Multipliers* mengkonversikan nilai konsumsi wisatawan, baik secara total atau berdasarkan kategori produk yang dikonsumsi, dilihat berdasarkan pengaruh estimasian yang ditimbulkan pada perekonomian. Sektor Pariwisata memberikan dampak terhadap perekonomian. Dampak tersebut diidentifikasi melalui kontribusi sektor pariwisata terhadap perekonomian. Kontribusi sektor pariwisata dalam perekonomian dapat diidentifikasi melalui aktivitas wisatawan, baik wisatawan mancanegara maupun wisatawan nusantara.

B. Collaborative Governance

Selama beberapa waktu terakhir mulai kita dengar sebuah strategi pelaksanaan pemerintahan dimana pemerintah dianggap akan bekerja lebih efektif dan lebih cepat mencapai tujuan-tujuannya jika melakukan kolaborasi, kolaborasi ini kemudian dikenal dengan istilah “pemerintahan kolaboratif” (*Collaborative Governance*). Pada pemerintahan kolaboratif, pemerintah tetap memainkan peran yang penting untuk mengajak elemen-elemen yang lain terlibat aktif untuk menentukan kebijakan yang dilembagakan dalam sebuah forum.

Pengertian dari Pemerintahan kolaboratif (Ansell & Gash, 2007) merupakan sebuah susunan pemerintahan yang mana lembaga publik dan lembaga non pemerintah secara langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus dan deliberatif serta bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik, mengelola program publik atau aset. Dari definisi tersebut, dapat diambil beberapa kriteria tentang pemerintahan kolaboratif yaitu:

- a. Forum yang diinisiasi oleh lembaga publik,

- b. Peserta dalam forum termasuk aktor non pemerintah,
- c. Peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya sekedar dijadikan tempat konsultasi,
- d. Forum diselenggarakan secara formal dan bertemu secara kolektif
- e. Forum bertujuan untuk membuat keputusan berdasarkan mufakat,
- f. Fokus kolaborasi pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Pemerintahan kolaboratif termasuk manajemen partisipatif, pembuatan kebijakan interaktif, tata stakeholder, dan manajemen kolaboratif. Istilah manajemen kolaboratif mencakup berbagai aspek, mulai dari proses perencanaan, pembuatan kebijakan, implemmtasi sampai pada evaluasi. Kolaboratif juga merupakan Istilah yang lebih menunjukkan pada pendekatan musyawarah dan berorientasi konsensus. Pemerintahan kolaboratif dalam pelaksanaannya terdapat skala-skala atau ukuran-ukuran, mulai dari tingkatan yang tertinggi hingga tingkatan yang terendah sebagaimana terlihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 2.1 Skala Kolaborasi

Tingkat kolaborasi	Siapa yang terlibat dan Kegiatan
Tingkat tertinggi: komitmen yang tinggi untuk kolaborasi; risiko politik / manajerial tertinggi	Jaringan interaksi antara aktor-aktor yang Transformatif; keterlibatan dan pemberdayaan substantif; tercapainya konsensus dan kerja sama antar stakeholder atau antar-aktor; terwujud koalisi yang kuat antara pemerintah dengan lembaga non pemerintah
Tingkat menengah-tinggi: orientasi kolaborasi; risiko politik dan manajerial tinggi	Keterlibatan yang kuat dari para pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan atau proses kebijakan dan implementasi; mengalihkan kapasitas pengambilan keputusan untuk klien; inovasi yang lebih kompleks dalam proses kebijakan
Tingkat Menengah: komitmen untuk kolaborasi; risiko politik dan manajerial sedang	Komitmen kolaborasi formal untuk konsultasi antar lembaga; aktor-aktor bergabung dengan pemerintah; keterlibatan formal dan inisiatif pendanaan bersama
Tingkat menengah-rendah: bentuk operasional dari kolaborasi untuk 'mendapatkan pekerjaan yang dilakukan'; risiko politik dan manajerial agak rendah	Bentuk co-produksi; perbaikan teknis dalam kolaborasi; Bantuan untuk mematuhi kewajiban; konsultasi langsung dengan klien; proses yang sistematis, penggunaan data evaluasi; melakukan pelaporan pada publik
Level terendah: penyesuaian operasional kolaborasi, tingkat risiko politik dan manajerial rendah	Penyesuaian kolaborasi; menggunakan proses konsultatif; diskusi klien dan mekanisme umpan balik; mendapatkan informasi mengenai kebutuhan / harapan orang lain

Sumber: O'Flynn & Wanna, (2008)

Governansi Kolaboratif biasanya digunakan untuk mengatasi permasalahan yang kompleks daripada masalah sosial sederhana (Imperial, 2005), solusi kolektif yang dihasilkan melalui kolaborasi pengambilan keputusan di antara berbagai pemangku kepentingan. Masalah yang lebih kompleks biasanya membutuhkan sebuah forum pemerintahan yang lebih inklusif kolaboratif dalam rangka untuk merespon kebutuhan politik, sumberdaya, dan informasi terkait (Olsson, Folke, & Hahn, 2004).

Konsep *collaborative governance* ini sebenarnya sudah memperoleh dasar yang kuat karena sebelumnya telah diberi arahan oleh Cullen (2000) tentang perlunya transisi pemerintahan untuk lebih cepat dalam mengelola perubahan dengan didasarkan pada konsensus diantara tiga pilar *governance*. Dan yang paling mutakhir adanya suatu rumusan mode pemerintahan yang merupakan pembaharuan dari konsep *governance* yang lama, yaitu apa yang disebut sebagai *New Public Governance* (Osborne, 2010). Konsep ini memberi dasar pijakan yang lebih kuat lagi bagi keberadaan *collaborative governance* karena pada konsep ini didasarkan pada konsep institusional dan jaringan (*network theory*) dengan fokus pada organisasi beserta lingkungannya (Osborne, 2010:10).

Pada perkembangan lebih lanjut, menarik bagi sarjana lain (Ansell, 2007) untuk memahami secara komprehensif tentang *collaborative governance* ini. Dengan tujuan mengelaborasi model kontengensi *collaborative governance* dia melakukan studi *meta-analysis* terhadap 137 kasus *governance* yang ada tentang tata kelola kolaboratif. Dari hasil studi literatur tersebut dapat disimpulkan bahwa *collaborative governance* merupakan suatu tata kelola yang mengatur satu atau lebih lembaga-lembaga publik yang secara langsung terlibat baik negara

maupun non-negara, termasuk pemangku kepentingan, dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus dan musyawarah. Hal ini senada dengan yang dikonsepsikan oleh Cullen (2000) perlu adanya konsensus diantara pilar *governance* dalam menghadapi transisi menuju *competitive governance*. Tujuan dari kolaborasi tersebut untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik dan mengelola program publik atau aset agar dapat mengatasi permasalahan yang kompleks secara lebih cepat didasarkan pada jaringan yang kuat.

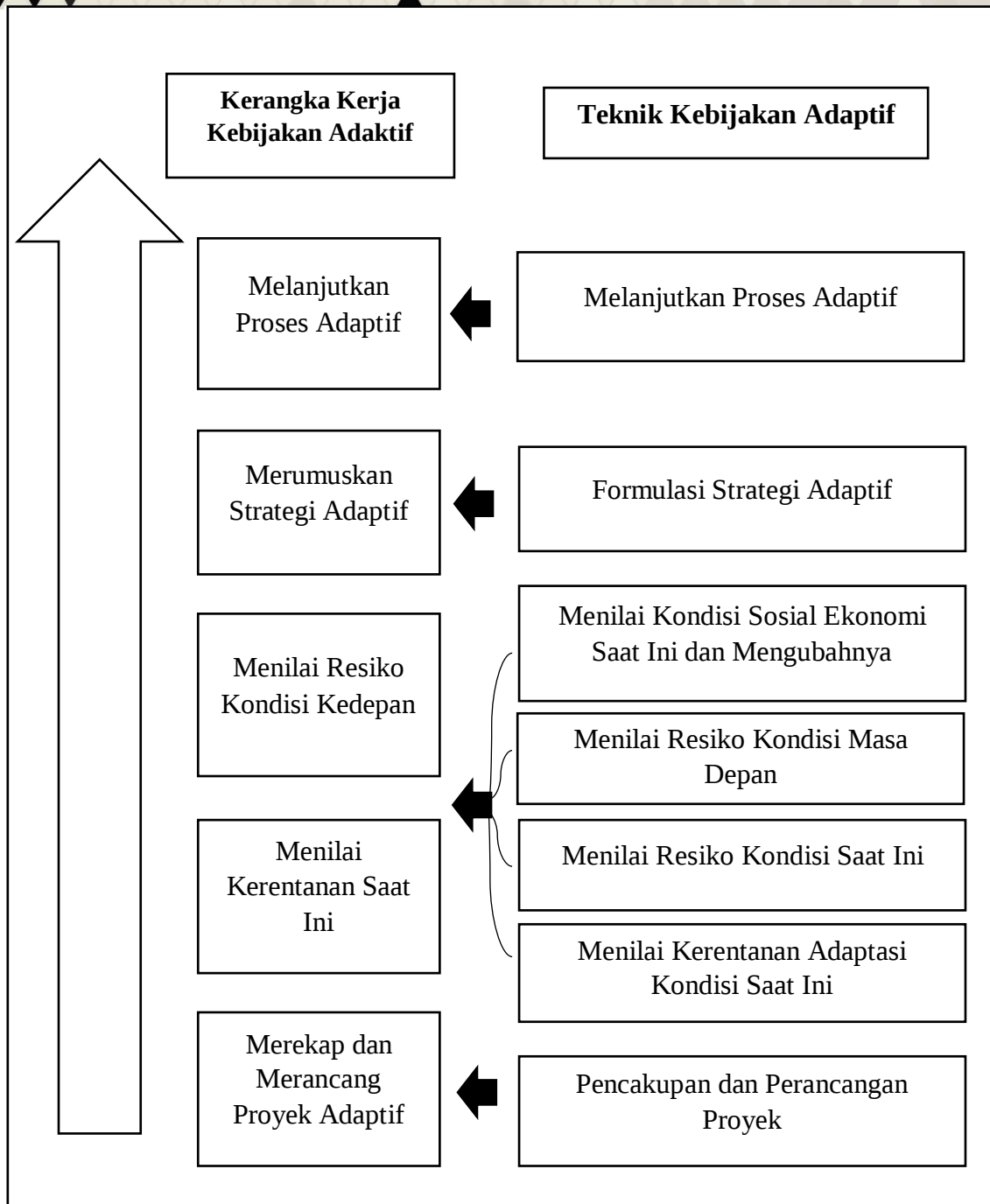
Dalam kerjasama kolaboratif masing-masing pihak diikat oleh adanya satu kepentingan bersama untuk mencari solusi terhadap masalah atau isu tertentu, yang dirasakan oleh para pihak sangat mengganggu kepentingannya. Kemauan untuk melakukan kerjasama muncul karena adanya keinginan untuk mencari solusi terhadap masalah yang dirasakan bersama oleh suatu organisasi publik dengan mitranya dari organisasi di sektor privat. Keduanya merasa bahwa masalah atau kepentingan tersebut dapat diselesaikan secara lebih mudah apabila mereka secara bersama-sama bekerja untuk mencari solusi terhadap masalah atau kepentingan bersama tersebut. Masalah atau kepentingan bersama menjadi sumber inspirasi dan motivasi bagi perkembangan kolaborasi antara organisasi publik, privat dan organisasi kemasyarakatan (Dwiyanto, 2012:253).

Manajemen kolaboratif yang mampu memberdayakan birokrasi masih kurang mendapat perhatian yang memadai karena tidak ada visi yang jelas dan juga karena hambatan peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis (Muhammad, 2009). Padahal manajemen kolaboratif mampu menjadikan birokrasi berkinerja lebih baik dan institusi yang menjalankannya

mendapat banyak keuntungan, diantaranya : 1) dapat dibentuk kekuatan yang lebih besar sehingga memiliki kemampuan yang lebih besar dalam mengatasi permasalahan yang kompleks, 2) dapat dicapai kemajuan yang lebih tinggi karena adanya pertukaran informasi, pengetahuan dan technical know-how, 3) kolaborasi menjadi lebih berdaya, 4) dapat mereduksi dan mencegah konflik, 5) mampu menubuhkan keadilan dan saling percaya, 6) mendorong upaya keberlanjutan pemecahan masalah secara bersama, dan 7) mampu mengikis ego daerah dan ego sektoral (Keban, 2007, dalam Dwiyanto, 2012:270).

Dengan pola kolaborasi ini tentunya akan melahirkan kebijakan yang adaptif. Menurut Lim, B.et.al, (2005) Kerangka Kebijakan Adaptif adalah pendekatan terstruktur untuk merumuskan dan menerapkan strategi, kebijakan, dan langkah-langkah adaptasi untuk memastikan pembangunan manusia dalam menghadapi variabilitas dan perubahan iklim. Kerangka Kebijakan Adaptif menghubungkan adaptasi perubahan kondisi dengan pembangunan berkelanjutan dan masalah lingkungan global. Berikut adalah Kerangka Kebijakan Adaptif:

Gambar 2.1 Kerangka Kebijakan Adaptif



Sumber : Lim, B.et.al, (2005)

Lim, B.et.al, (2005) menjelaskan kebijakan adaptif disusun berdasarkan empat prinsip utama:

- a. Adaptasi terhadap variabilitas kondisi jangka pendek dan kejadian ekstrem berfungsi sebagai titik awal untuk mengurangi kerentanan terhadap perubahan kondisi jangka panjang.
- b. Kebijakan dan tindakan adaptasi dinilai terbaik dalam konteks perkembangan.
- c. Adaptasi terjadi di berbagai tingkat di masyarakat, termasuk di tingkat lokal.
- d. Strategi adaptasi dan proses penerapannya sama pentingnya.

Dari diskusi konsep tersebut sebenarnya antara kolaboratif dan adaptif memang saling berkaitan erat dan dapat dibuat suatu klasifikasi yang membedakan ciri dari kedua konsep *governance* tersebut, yaitu:

Tabel 2.2.Klasifikasi Konsep governance

Konsep	Governance/ Dimensi implementasi	Kebutuhan politik	Informasi	Sumberdaya
Adaptif Governance		Konsensus	Sesuai kebutuhan	Penyesuaian
Collaborative Governance		Sinergis	Untuk pengembangan	Jaringan

Prinsip *governance* dapat diimplementasikan dengan nuansa adaptif, semua pilar bekerja dengan menyesuaikan perubahan lingkungan yang terjadi. Pemerintah dengan melalui regulasinya menyesuaikan dengan perkembangan pariwisata ditiap-tiap daerahnya masing-masing. Peranan pemerintah dalam mengkomunikasikan setiap program pengembangan pariwisata semestinya sudah maksimal, program itu dapat disosialisasikan melalui berbagai saluran komunikasi yang ada sehingga implementasi program tersebut dapat lebih terarah.

Bab III Profil dan Kebijakan Pariwisata Kepulauan Riau

A. Profil Pariwisata

Provinsi Kepulauan Riau yang terdiri dari 95% lautan dan 5% daratan dari total luas seluruh Provinsi yang terdiri dari beberapa pulau besar dan pulau-pulau kecil. Data badan pusat statistik provinsi kepulauan riau (BPS, 2016) Jumlah pulau di provinsi Kepulauan Riau 1.796 buah pulau. Pulau-pulau dan wilayah perairan yang luas tersebut memiliki objek wisata bahari yang menarik dimana sebagian besar pulau-pulau tersebut dilengkapi dengan pantai berpasir putih serta gugusan bebatuan besar eksotis dan lebatnya mangrove. Bahkan salah satu pulau di Kepulauan Riau yaitu Pulau Bawah di Anambas dinobatkan oleh CNN sebagai salah satu pulau terindah se-Asia tahun 2013.

Beberapa pulau-pulau yang memiliki potensi wisata di Kepulauan Riau dikelola oleh sektor swasta dalam bentuk *Private Island*. Beberapa pulau yang sudah menjadi resort eksklusif yaitu Pulau Nikoi, Pulau Joyo, Pulau Pangkil, Pulau Telunas dan Pulau Cempedak. Keberadaan Resort Eksklusif dapat meningkatkan jumlah wisatawan asing yang berkategori *high class*. dengan suasana tenang dan fasilitas terbaik dapat memperlama kunjungan wisatawan, bahkan salah satu resort eksklusif yaitu Pulau Nikoi di Bintan berhasil mendapatkan penghargaan sebagai *The Best Private Island* 2016 karena berhasil mengembangkan

sustainable development dan eco-tourism Penghargaan itu diberikan oleh media pariwisata global yang terkemuka yaitu majalah Conde Nast Traveller.

Private island di Kepulauan Riau menjadi kategori *high cost* karena tarifnya yang mahal. Dengan adanya Private island Masyarakat sekitar sangat terbantu karena ada kewajiban dari pemerintah daerah ke pengelola untuk memperkerjakan warga lokal dan membeli produk-produk masyarakat sekitar seperti hasil laut dan hasil kerajinan masyarakat. Dalam tata aturan pengelolaannya, pengelola *private island* hanya boleh membangun bangunan semi permanen yang terbuat dari kayu, hal ini menghindari kepemilikan penuh pulau ke pengelola

Selain potensi alamnya, kepulauan Riau memiliki potensi wisata budaya dan religi yang belum dapat digarap secara optimal. Kepulauan Riau menarik untuk potensi wisata budaya karena sejarah kebudayaan melayu banyak berasal dari Kepulauan Riau tepatnya di Pulau Penyengat. Pulau Penyengat dengan budaya melayu yang kental serta religiusitasnya memiliki potensi pariwisata untuk dikembangkan sebagai pusat sejarah budaya melayu. Selain itu banyak juga destinasi wisata di Kepulauan Riau yang belum tergarap atau belum ada investor yang mengembangkannya. Potensi obyek wisata yang belum tergarap meliputi wisata alam, agro wisata dan Eko wisata.

Penyebaran potensi wisata terbanyak berada di Pulau Bintan (Bintan dan Tanjungpinang) dengan obyek wisata yang variatif sementara obyek wisata di luar Pulau Bintan hampir semuanya bersifat wisata alam. Obyek wisata yang paling memiliki potensi adalah obyek wisata Pulau Senoa di Natuna. Obyek wisata ini belum memiliki investor sehingga potensi yang

di Senoa belum tergali secara optimal, padahal potensi wisata di Pulau Senoa sangat besar, mulai dari wisata pantai, rekreasi air, diving dan snorkeling dan wisata Geopark.

Selain wisata alam dan wisata budaya, Kepulauan Riau memiliki potensi wisata kuliner dengan beragam makanan yang terbukti sebagai Provinsi asal ekspor sub sektor kuliner Indonesia terbesar ke-empat mencapai 91,56 Juta US\$. Menyadari banyaknya potensi pariwisata dan potensi daerah lainnya yang dimiliki oleh Kepulauan Riau, maka diperlukan penanaman modal untuk mengolah potensi yang ada. Pembangunan industri pariwisata Kepulauan Riau memerlukan investor. Untuk itu pemerintah daerah Kepulauan Riau Membuka kesempatan bagi investor (lokal, nasional, internasional untuk berinvestasi pada bidang usaha jasa pariwisata dengan menyajikan/memberikan data base potensi wisata yang belum tergarap. Selain memberikan kemudahan investasi tersebut pemerintah daerah juga memberikan dana alokasi untuk pengembangan awal di beberapa potensi wisata yang ada, seperti contoh di Bukit Manuk Tanjungpinang dimana Pemerintah Daerah sudah membangun fasilitas umum sehingga investor tinggal mengembangkan potensi.

Provinsi Kepulauan Riau membagi kebijakan untuk menarik minat wisatawan asing ke beberapa bentuk wisata andalan yaitu: Heritage and Pilgrim Tourism, City and Village Tourism, Culinary and Shopping Tourism. Salah satu strategi pariwisata di Kepulauan Riau adalah strategi dan kebijakan pengembangan pariwisata dengan mengoptimalkan destinasi potensi wisata dengan kualitas sumber daya pariwisata yang memiliki daya saing. Strategi tersebut meliputi strategi dengan optimalisasi potensi destinasi pariwisata yang ada, meningkatkan aksesibilitas, meningkatkan sinergitas dalam menjalankan event dengan

stakeholder pariwisata, meningkatkan promosi, menggandeng/mendorong stakeholder pariwisata kerjasama dengan EO asing dalam event internasional, mengembangkan destinasi pariwisata yang bersifat inklusif (masyarakat), Mendorong wisata halal, sosialisasi dan penerapan Perda Kebudayaan tentang pemajuan budaya Melayu, dan meningkatkan kualitas sumber daya pariwisata yang memiliki daya saing melalui pelatihan peningkatan kapasitas sertifikasi profesi sektor.

Dinas pariwisata Provinsi Kepulauan Riau memiliki 5 program pengembangan wisata yaitu: pengembangan destinasi pariwisata, pengembangan pemasaran pariwisata, pengembangan industri pariwisata, pengembangan kelembagaan pariwisata, pengembangan ekonomi kreatif. Beberapa kegiatan dalam pengembangan ekonomi kreatif meliputi Kepri Creative Food, Sosialisai HAKI bidang Ekonomi Kreatif, Penyusunan Action Plan Pengembangan Ekonomi Kreatif Provinsi Kepulauan Riau. Beberapa Kota/Kabupaten di Kepulauan Riau juga menerapkan startegi dan kebijakan pengembangan pariwisata. Strategi tersebut meliputi Attraction Culture, optimalisasi destinasi wisata yang ada dengan meningkatkan aksesibilitas dan meningkatkan sinergitas dengan stakeholder. Salah satu kawasan yang melakukan akselerasi kebijakan di sektor pariwisata adalah Kota Batam. Saat ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Batam mengembangkan strategi melalui pembangunan infrastruktur dan peningkatan promosi di negara-negara potensial melalui pameran dalam dan luar negeri, media, serta mengembangkan Batam sebagai kota MICE.

Tabel 3.1 Destinasi Wisata Provinsi Kepulauan Riau

Wisata Sejarah dan Budaya	Wisata Desa dan Wisata	Wisata Kuliner dan Wisata
	Perkotaan	Belanja
• Penyengat Island, Tanjungpinang • Kuil senggarang, Tanjungpinang • Situs istana damnah, Lingga • Makam badang, Karimun • Makam bukit batu, Bintan • Museum linggam cahaya, Lingga • Museum Sulaiman Badrul Alamsyah, Tanjungpinang • Makam Nong Isa, Batam • Galang Refugee memorial, Batam • Dewi Kwan Im Statue, Batam	• Penyengat Island, Tanjungpinang • Nong Isa Village, Batam • Benan Island, Lingga • Downtown Nagoya, Batam • Dataran Engku Putri, Batam • Dataran Elang Laut Belakang Padang, Batam • Kawal Fishing Village, Bintan • Village Tour Mangrove Gunung Kijang, Bintan • Village Tour Padang Lamun Teluk Bakau, Bintan	• Nagoya Hill Batam • BCS Batam • Lucky Plaza Batam • Seafood Culinary Harbour Front Batam • Seafood Tanjungpiayu Batam • Akau Potong Lembu, Tanjungpinang • Coastal Area, Karimun

Sumber: Dinas Pariwisata Provinsi Kepulauan Riau, 2019

Dalam menarik wisatawan datang ke Kepulauan Riau pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melakukan Pengembangan pariwisata dalam bentuk produk-produk wisata yang terbagi menjadi produk wisata nature, culture, dan man made.

Tabel 3.2 Produk Wisata Kepulauan Riau

RIAU ISLANDS (Tourism Product Portfolio)	Nature	1. Marine Tourism
		2. Eco Tourism
		3. Adventure Tourism
	Culture	1. Heritage and Pilgrim Tourism
		2. Culinary and Shopping Tourism
		3. City and Village Tourism
	Man Made	1. Mice and Events Tourism
		2. Sport Tourism
		3. Integrated Area Tourism

Sumber: Dispar Kepri, 2019

Pada Tahun 2018 Kepulauan Riau memiliki 17 Destinasi Wisata Unggulan Daerah (DPUD) yang terbagi dari tujuh wilayah kabupaten dan kota. Pembagian Destinasi Wisata Unggulan Daerah didasarkan potensi dan keunikan/kekhasan masing-masing wilayah.

Gambar 3.3. Destinasi Wisata Unggulan Daerah (DPUD) Provinsi Kepulauan Riau



Sumber: Dispar Kepri, 2019

B. Kebijakan Pariwisata

Dinas Pariwisata Kepulauan Riau baik tingkat provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota memiliki kebijakan pembangunan pariwisata. Adapun kebijakan pembangunan pariwisata tersebut meliputi pembangunan destinasi pariwisata, pembangunan pemasaran pariwisata, pembangunan industri pariwisata dan pembangunan kelembagaan pariwisata.

Tabel 3.4. Kebijakan Pembangunan Pariwisata Kepulauan Riau

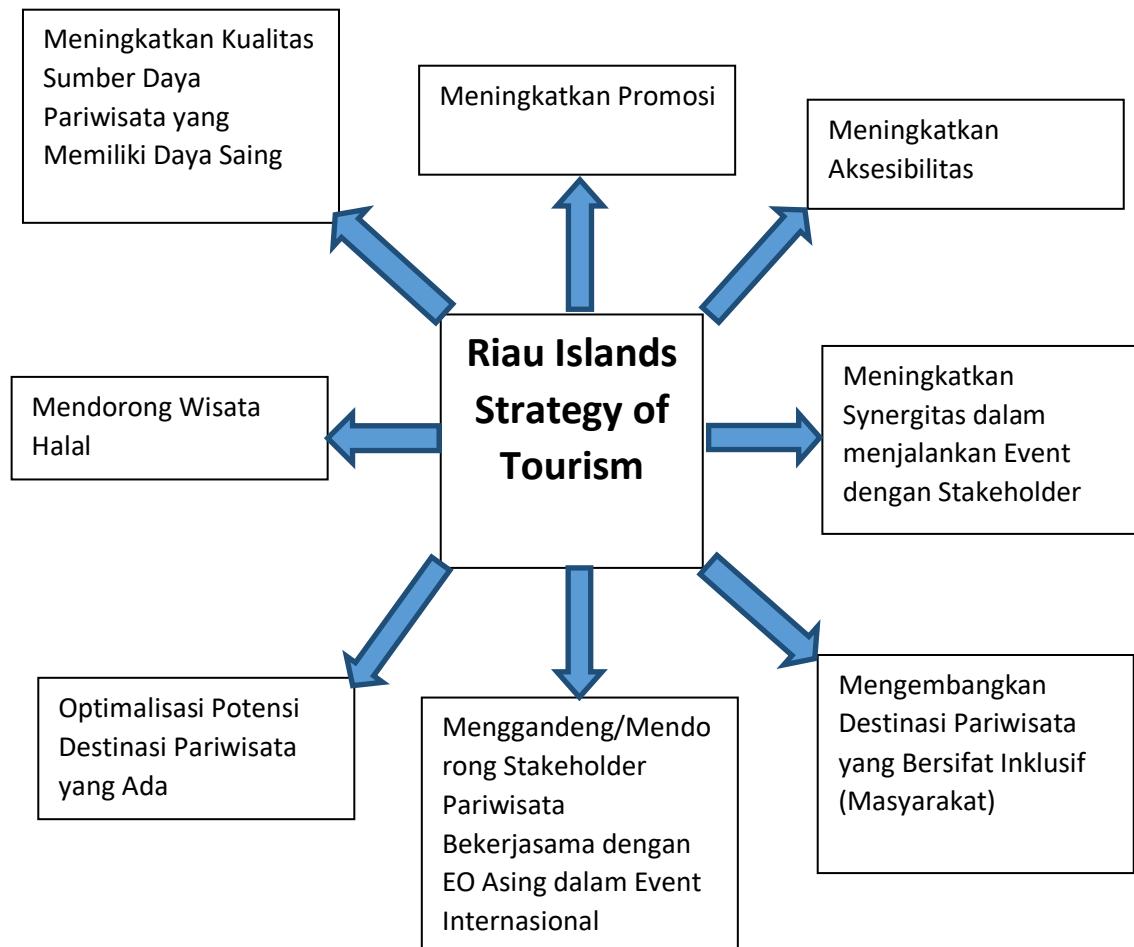
No	Pembangunan Destinasi Pariwisata	Pembangunan Pemasaran Pariwisata	Pembangunan Industri Pariwisata	Pembangunan Kelembagaan Pariwisata
1	Perwilayahan Destinasi Wisata	Mengembangkan pasar wisatawan	Peningkatan kualitas dan keragaman produk-produk usaha pariwisata	Resktrukturisasi dan reposisi organisasi kepariwisataan di tingkat provinsi dan optimalisasi koordinasi dengan Kabupaten Kota
2	Pembangunan Daya Tarik Wisata	Meningkatkan citra pariwisata	Pengembangan manajemen dan pelayanan usaha pariwisata yang kredibel dan berkualitas	Optimalisasi dan akselerasi SDM Pariwisata
3	Meningkatkan kualitas Prasarana dan Fasilitas Pariwisata	Mengembangkan kemitraan pariwisata	Penguatan struktur usaha pariwisata	Penyelenggaraan penelitian dan pengembangan pariwisata
4	Mengembangkan Aksesibilitas dan/atau Transportasi Pariwisata	Penguatan dan perluasan promosi wisata	Penguatan kemitraan usaha pariwisata	
5	Pemberdayaan Masyarakat Pariwisata			
6	Peningkatan Investasi Pariwisata			

Sumber: RIPPDA Provinsi KEPRI 2012-2022

Kebijakan pembangunan pariwisata di Kepulauan Riau didukung oleh strategi pengembangan atraksi, strategi ini melalui pembentukan klasifikasi potensi wisata adapun klasifikasi tersebut meliputi wisata sejarah dan budaya, wisata desa dan wisata perkotaan, wisata kuliner dan wisata belanja selain strategi pengembangan atraksi, kebijakan pembangunan pariwisata di Kepulauan Riau didukung juga oleh pengembangan amenities melalui standarisasi Hotel, Restoran dan Tempat Hiburan serta pembangunan fasilitas umum pariwisata seperti masjid, toilet dan lokasi pameran wisata.

Selain strategi pengembangan atraksi dan amenities strategi lainnya meliputi aksesibilitas, kerjasama antar stakeholder lokal melalui peningkatan sinergitas dalam menjalankan event termasuk bekerjasama dengan EO asing dalam event internasional, peningkatan promosi, mengembangkan destinasi pariwisata yang bersifat inklusif (masyarakat), Mendorong wisata halal, sosialisasi dan penerapan Perda Kebudayaan tentang pemajuan budaya Melayu, dan meningkatkan kualitas sumber daya pariwisata yang memiliki daya saing melalui pelatihan peningkatan kapasitas sertifikasi profesi sektor. Dinas pariwisata Provinsi Kepulauan Riau memiliki 5 program pengembangan wisata yaitu: pengembangan destinasi pariwisata, pengembangan pemasaran pariwisata, pengembangan industri pariwisata, pengembangan kelembagaan pariwisata, pengembangan ekonomi kreatif. Beberapa kegiatan dalam pengembangan ekonomi kreatif meliputi Kepri Creative Food, Sosialisai HAKI bidang Ekonomi Kreatif, Penyusunan Action Plan Pengembangan Ekonomi Kreatif Provinsi Kepulauan Riau.

Gambar 3.5. Strategi Pengembangan Pariwisata di Kepulauan Riau



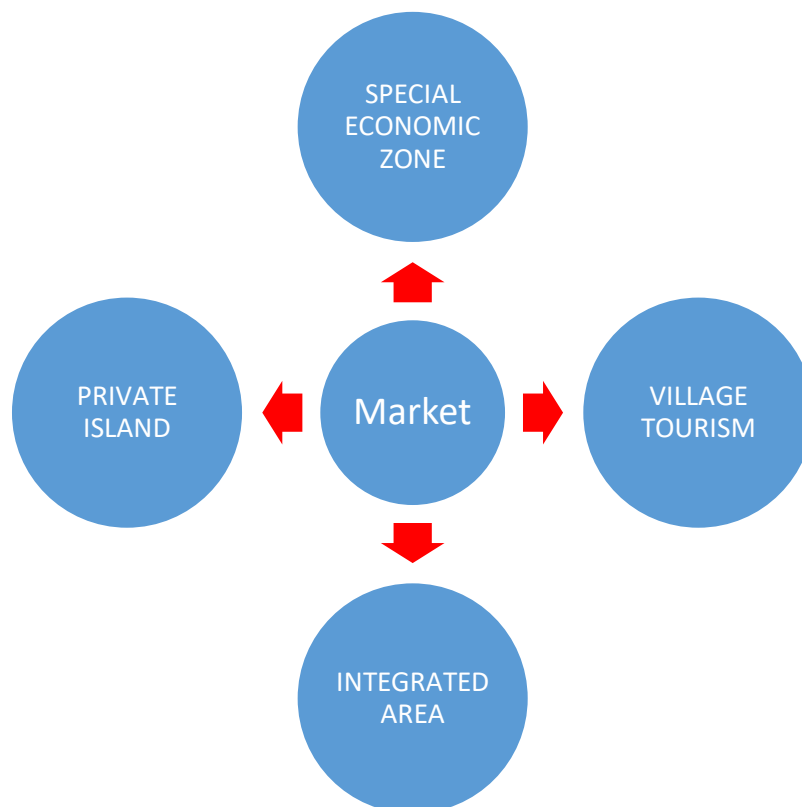
Sumber: Dinas Pariwisata Provinsi Kepulauan Riau, 2019

Secara khusus kebijakan Dinas Pariwisata di Kepulauan Riau ditopang oleh program kebijakan pengembangan destinasi wisata yang dilakukan oleh pihak swasta (investor pariwisata) dan program kebijakan dari Pemerintah tingkat Desa. Walaupun program pengembangan destinasi wisata antara Dinas Pariwisata, Sektor Swasta dan Pemerintah Desa banyak yang tidak terkoordinasi secara perencanaan, tetapi program pengembangan pariwisata masing-masing sektor dapat menciptakan optimalisasi pengembangan destinasi di Kepulauan Riau. Beberapa program yang saat ini dijalankan oleh sektor swasta meliputi pengembangan Private Island dan integrated area. Secara umum kebijakan pihak swasta ini didukung oleh rencana

pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus Pariwisata oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau.

Disisi lain Pemerintah Desa di berbagai Kabupaten/Kota di Kepulauan Riau secara mayoritas mengarahkan pengembangan potensi desanya kedalam pembentukan Desa Wisata.

Gambar 3.6. Strategi Pengembangan Kawasan Pariwisata Kepulauan Riau



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Bab IV Analisa Kontribusi Ekonomi Pariwisata

A. Pengeluaran Wisatawan

Kondisi ideal untuk mengukur Pengeluaran Wisatawan adalah dengan membandingkan trend Jumlah Wisatawan dengan PDRB Sektor Pariwisata. Data PDRB Sektor Pariwisata diambil dari BPS (2019) *Provinsi Kepulauan Riau Dalam Angka 2019* pada bagian Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Kepulauan Riau atas Dasar Harga berlaku menurut Lapangan Usaha 2014-2018, untuk Lapangan Usaha Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum (*Accommodation and Food Service Activities*). Berikut disajikan *trend* Jumlah Wisatawan dibandingkan dengan PDRB Sektor Pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau untuk tahun 2014-2018, dalam bentuk tabel dan grafik.

Tabel 4.1 Jumlah Wisatawan dan PDRB Sektor Pariwisata Kepri 2014-2018

Indikator	2014	2015	2016	2017	2018
Jumlah Wisatawan Mancanegara (Orang)	1.973.425	2.037.673	1.920.232	2.139.962	2.635.664
Jumlah Wisatawan Nusantara (Orang)	1.431.864	1.450.000	1.482.000	2.891.123	3.547.971
PDRB Sektor Pariwisata (Milyar Rp)	3.481,01	3.951,43	4.346,14	5.061,47	5.628,20

Sumber: Data Olahan, 2019

Jumlah Wisatawan Mancanegara mengalami peningkatan selama kurun waktu 2014-2018, kecuali pada tahun 2016 yang mengalami penurunan. Sedangkan jumlah Wisatawan Nusantara selalu mengalami peningkatan. Hal yang sama juga terjadi pada PDRB Sektor Pariwisata yang mengalami peningkatan selama kurun waktu 2014-2018.

**Tabel. 4.2. Persentase Pertumbuhan Jumlah Wisatawan dan PDRB Sektor Pariwisata Kepri
2015-2018**

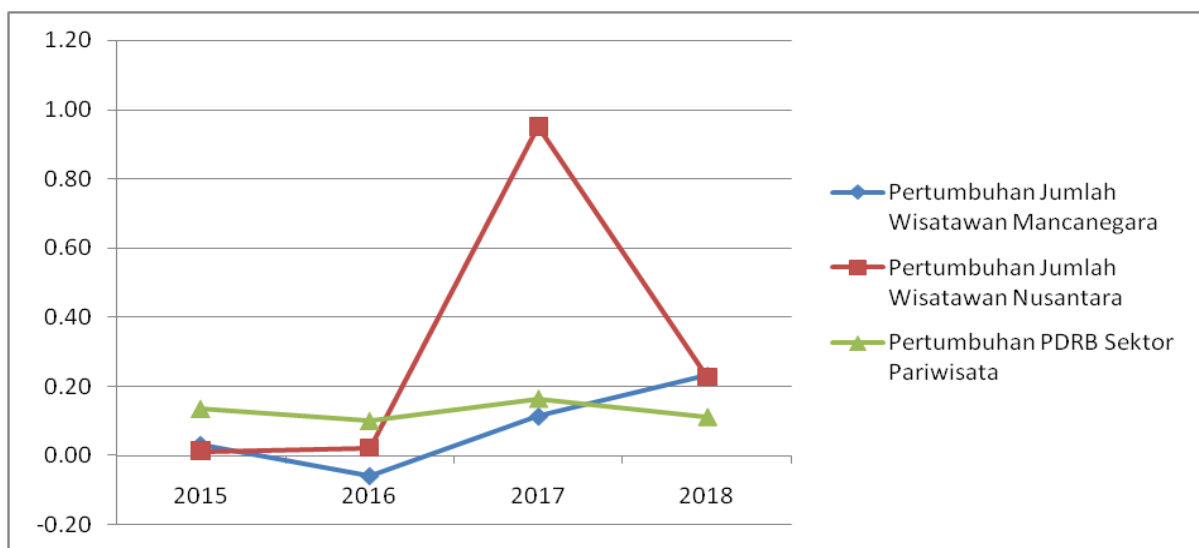
Indikator		2015	2016	2017	2018
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Mancanegara		0,03	-0,06	0,11	0,23
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Nusantara		0,01	0,02	0,95	0,23
Pertumbuhan PDRB Sektor Pariwisata		0,14	0,10	0,16	0,11

Sumber: Data Olahan, 2019

Meskipun mengalami peningkatan dari segi jumlah, hal tersebut tidak terjadi jika diukur dari segi pertumbuhan. Pertumbuhan jumlah Wisatawan Mancanegara pada tahun 2015, 2017 dan 2018 mengalami pertumbuhan positif dan naik dari tahun sebelumnya, sedangkan pada tahun 2016 pertumbuhannya negatif dan turun dari tahun sebelumnya. Pertumbuhan jumlah Wisatawan Nusantara pada tahun 2015, 2016 dan 2017 mengalami pertumbuhan positif dan naik dari tahun sebelumnya, sedangkan pada tahun 2018 pertumbuhannya positif dan turun dan turun dari tahun sebelumnya.

Pertumbuhan jumlah PDRB Sektor Pariwisata pada tahun 2015 dan 2017 mengalami pertumbuhan positif dan naik, sedangkan pada tahun 2016 dan 2018 pertumbuhannya positif dan turun. Ketidaksinkronan pertumbuhan dari aspek pengeluaran wisatawan dimana pertumbuhan jumlah wisatawan tidak diikuti oleh pertumbuhan yang sama pada PDRB Sektor Pariwisata dapat terjadi dikarenakan belum optimalnya dampak langsung pengeluaran wisatawan terhadap pembentukan PDRB Provinsi Kepulauan Riau. Hal ini dapat dilihat dari grafik di bawah ini:

Grafik. 4.1. Pertumbuhan Jumlah Wisatawan dan PDRB Sektor Pariwisata Kepri 2015-2018



Sumber: Data Olahan, 2019

B. Pajak Pariwisata

Kondisi ideal untuk mengukur Pajak Pariwisata adalah dengan membandingkan trend Pajak Pariwisata dengan Jumlah Wisatawan. Pajak Pariwisata adalah penjumlahan Pajak Hotel, Pajak Restoran dan Pajak Hiburan. Berikut disajikan *trend* Pajak Pariwisata dibandingkan

dengan Jumlah Wisatawan di Provinsi Kepulauan Riau untuk tahun 2015-2018, dalam bentuk tabel dan grafik.

Tabel 4.3 Pajak Pariwisata dan Jumlah Wisatawan Kepri 2015-2018

Indikator	2015	2016	2017	2018
Pajak Pariwisata (Rp)	267.620.000.000	281.840.000.000	302.620.000.000	376.020.000.000
Jumlah Wisatawan Mancanegara (Orang)	2.037.673	1.920.232	2.139.962	2.635.664
Jumlah Wisatawan Nusantara (Orang)	1.450.000	1.482.000	2.891.123	3.547.971

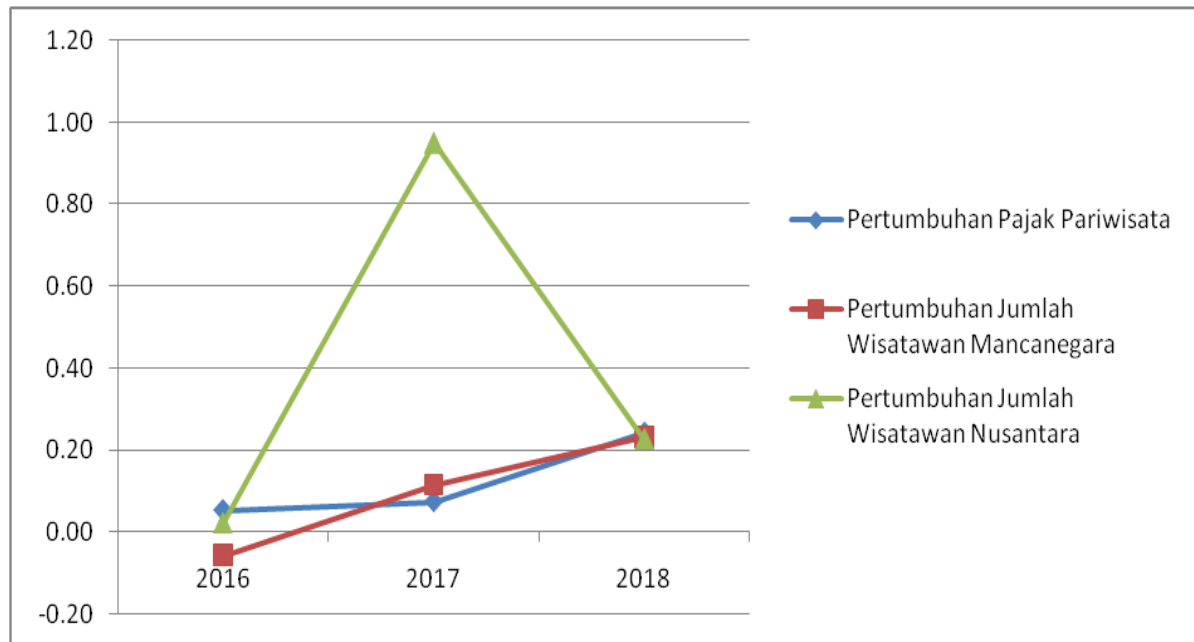
Sumber: Data Olahan, 2019

**Tabel 4.4 Persentase Pertumbuhan Jumlah Pajak Pariwisata dan Jumlah Wisatawan Kepri
2016-2018**

Indikator	2016	2017	2018
Pertumbuhan Pajak Pariwisata	0,05	0,07	0,24
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Mancanegara	-0,06	0,11	0,23
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Nusantara	0,02	0,95	0,23

Sumber: Data Olahan, 2019

Grafik 4.2 Pertumbuhan Jumlah Pajak Pariwisata dan Jumlah Wisatawan Kepri 2016-2018



Sumber: Data Olahan, 2019

C. Event Wisata

Kondisi ideal untuk mengukur Event Pariwisata adalah dengan membandingkan trend Jumlah Event Pariwisata dengan Tingkat Hunian Hotel dan Jumlah Wisatawan. Berikut disajikan trend Jumlah Event Pariwisata dibandingkan dengan Tingkat Hunian Hotel dan Jumlah Wisatawan di Provinsi Kepulauan Riau untuk tahun 2016-2018, dalam bentuk tabel dan grafik.

**Tabel 4.5 Jumlah Event Pariwisata, Tingkat Hunian Hotel dan dan Jumlah Wisatawan Kepri
2016-2018**

Indikator	2016	2017	2018
Jumlah Event Pariwisata	13	9	21
Jumlah Tingkat Hunian Hotel Bintang	48,28	51,00	57,80
Jumlah Tingkat Hunian Hotel Non-Bintang	37,16	40,84	40,52
Jumlah Wisatawan Mancanegara	1.920.232	2.139.962	2.635.664
Jumlah Wisatawan Nusantara	1.482.000	2.891.123	3.547.971

Sumber: Data Olahan, 2019

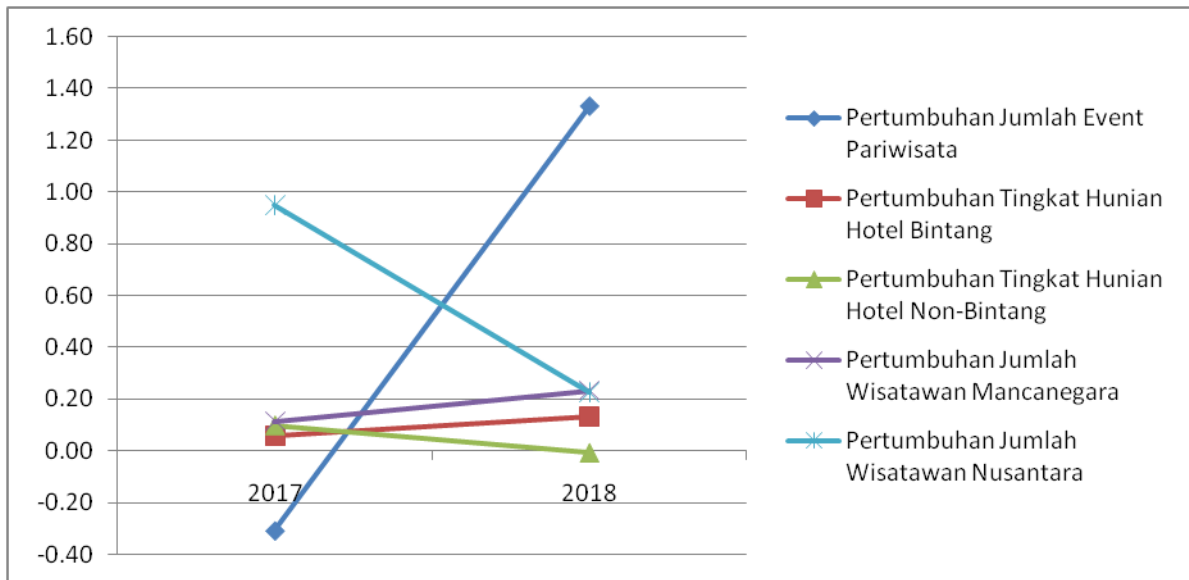
**Tabel 4.6 Persentase Pertumbuhan Jumlah Event Pariwisata, Tingkat Hunian Hotel dan
Jumlah Wisatawan Kepri 2017-2018**

Indikator	2017	2018
Pertumbuhan Jumlah Event Pariwisata	-0,31	1,33
Pertumbuhan Tingkat Hunian Hotel Bintang	0,06	0,13
Pertumbuhan Tingkat Hunian Hotel Non-Bintang	0,10	-0,01
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Mancanegara	0,11	0,23
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Nusantara	0,95	0,23

Sumber: Data Olahan, 2019

Grafik 4.3 Pertumbuhan Jumlah Event Pariwisata, Tingkat Hunian Hotel dan Jumlah

Wisatawan Kepri 2017-2018



Sumber: Data Olahan, 2019

D. Usaha Pariwisata

Kondisi ideal untuk mengukur Usaha Pariwisata adalah dengan membandingkan trend Jumlah Lama Tinggal dan Tingkat Hunian Hotel dibandingkan dengan Jumlah Wisatawan. Jumlah Usaha Pariwisata dihitung berdasarkan Jumlah Lama Tinggal dan Tingkat Hunian Hotel. Berikut disajikan trend Jumlah Lama Tinggal dan Tingkat Hunian Hotel dibandingkan dengan Jumlah Wisatawan di Provinsi Kepulauan Riau untuk tahun 2015-2018, dalam bentuk tabel dan grafik.

Tabel 4.7 Jumlah Tingkat Hunian Hotel dan Jumlah Wisatawan Kepri 2015-2018

Indikator			2015	2016	2017	2018
Jumlah Lama Tinggal Wisatawan			1,84	1,94	2,09	1,87
Jumlah Tingkat Hunian Hotel Bintang			49,42	48,28	51,00	57,80
Jumlah Tingkat Hunian Hotel Non-Bintang			34,35	37,16	40,84	40,52
Jumlah Wisatawan Mancanegara			2.037.673	1.920.232	2.139.962	2.635.664
Jumlah Wisatawan Nusantara			1.450.000	1.482.000	2.891.123	3.547.971

Sumber: Data Olahan, 2019

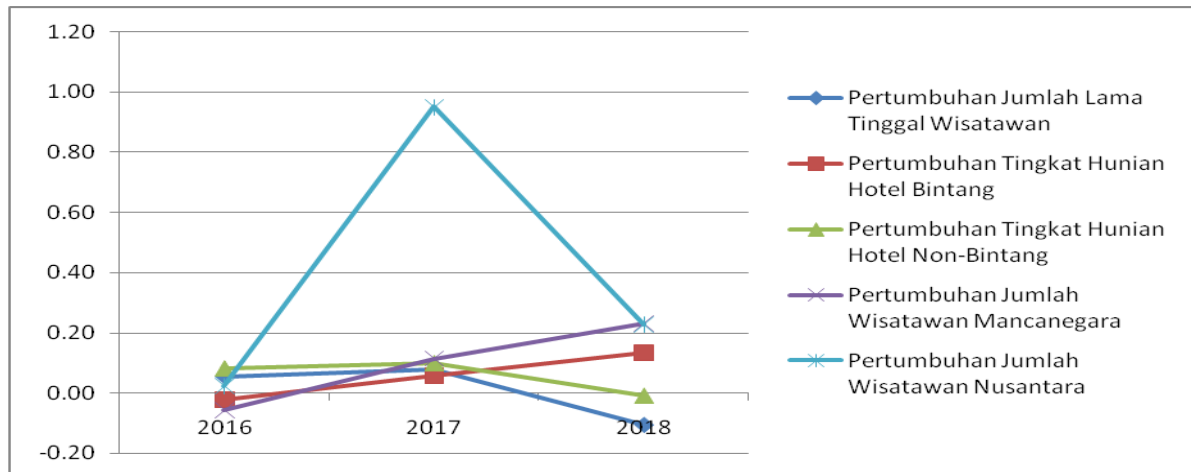
**Tabel 4.8 Persentase Pertumbuhan Tingkat Hunian Hotel dan Jumlah Wisatawan Kepri
2016-2018**

Indikator	2016	2017	2018
Pertumbuhan Jumlah Lama Tinggal Wisatawan	0,05	0,08	-0,11
Pertumbuhan Tingkat Hunian Hotel Bintang	-0,02	0,06	0,13
Pertumbuhan Tingkat Hunian Hotel Non-Bintang	0,08	0,10	-0,01
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Mancanegara	-0,06	0,11	0,23
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Nusantara	0,02	0,95	0,23

Sumber: Data Olahan, 2019

Grafik 4.4 Pertumbuhan Tingkat Hunian Hotel Hotel dan Jumlah Wisatawan Kepri

2016-2018



Sumber: Data Olahan, 2019

E. Investasi Pariwisata

Kondisi ideal untuk mengukur Investasi Pariwisata adalah dengan membandingkan trend Investasi Pariwisata dibandingkan dengan PDRB. Investasi Pariwisata meliputi investasi pembangunan objek wisata, sarana pendukung, hotel dan event pariwisata, baik Investasi PMA maupun PMDN dan Persentase Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap PDRB. Berikut disajikan trend Investasi PMA dan PMDN dan Persentase Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap PDRB dibandingkan dengan PDRB di Provinsi Kepulauan Riau untuk tahun 2014-2018, dalam bentuk tabel dan grafik.

Tabel 4.9 Jumlah Kontribusi Pariwisata terhadap PDRB Kepri 2014-2018

Indikator	2014	2015	2016	2017	2018
% Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap PDRB	1,99	2,16	2,33	2,20	2,32
Investasi PMA dan PMDN (Milyar Rp)	1.949,54	2.163,76	1.161,34	4.488,13	2.208,13
PDRB (Milyar Rp)	180.879,98	199.570,39	216.007,66	227.762,68	249.076,90

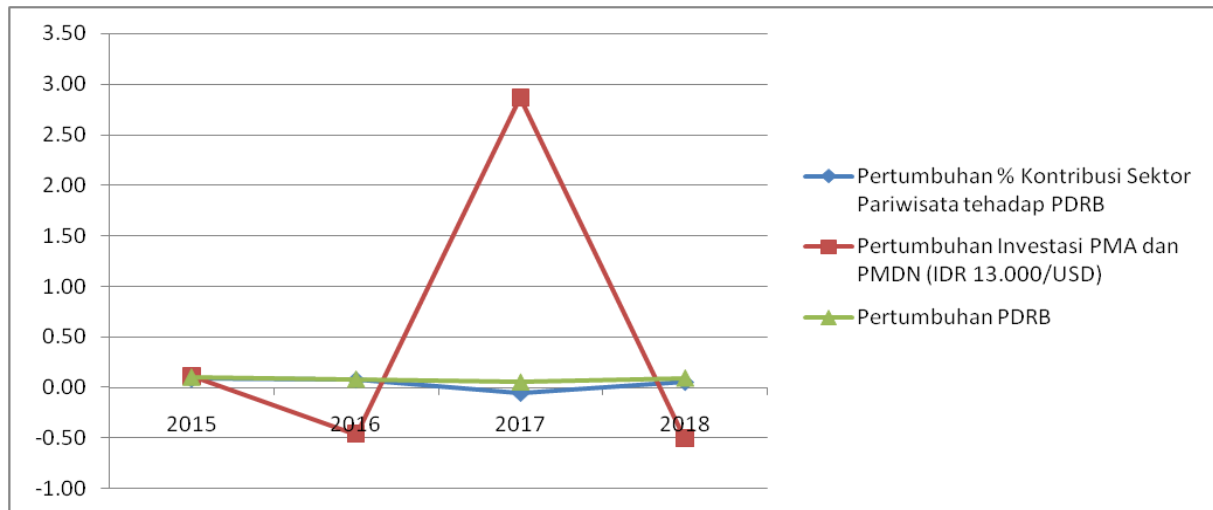
Sumber: Data Olahan, 2019

Tabel 4.10 Persentase Pertumbuhan Kontribusi Pariwisata terhadap PDRB Kepri 2015-2018

Indikator	2015	2016	2017	2018
Pertumbuhan % Kontribusi Sektor Pariwisata terhadap PDRB	0,09	0,08	-0,06	0,05
Pertumbuhan Investasi PMA dan PMDN (IDR 13.000/USD)	0,11	-0,46	2,86	-0,51
Pertumbuhan PDRB	0,10	0,08	0,05	0,09

Sumber: Data Olahan, 2019

Grafik 4.5 Pertumbuhan Kontribusi Pariwisata terhadap PDRB Kepri 2015-2018



Sumber: Data Olahan, 2019

F. Tenaga Kerja Pariwisata

Kondisi ideal untuk mengukur Pendidikan Masyarakat bidang Pariwisata adalah membandingkan trend Pendidikan Masyarakat bidang Pariwisata dengan Jumlah Wisatawan. Pendidikan Masyarakat bidang Pariwisata diproksikan dengan Jumlah Pengangguran dan Jumlah SDM Pariwisata Bersertifikasi, Berikut disajikan trend Jumlah Pengangguran dan Jumlah SDm Pariwisata Bersertifikasi dengan Jumlah Wisatawan di Provinsi Kepulauan Riau untuk tahun 2014-2018, dalam bentuk tabel dan grafik.

Tabel 4.11 Jumlah Pengangguran dan Jumlah Wisatawan Kepri 2014-2018

Indikator	2014	2015	2016	2017	2018
Jumlah Pengangguran (Orang)	58.759	55.318	71.622	69.160	69.113
Jumlah SDM Pariwisata Bersertifikasi (Orang)	385	1.185	2.535	2.710	3.135
Jumlah Wisatawan Mancanegara (Orang)	1.973.425	2.037.673	1.920.232	2.139.962	2.635.664
Jumlah Wisatawan Nusantara (Orang)	1.431.864	1.450.000	1.482.000	2.891.123	3.547.971

Sumber: Data Olahan, 2019

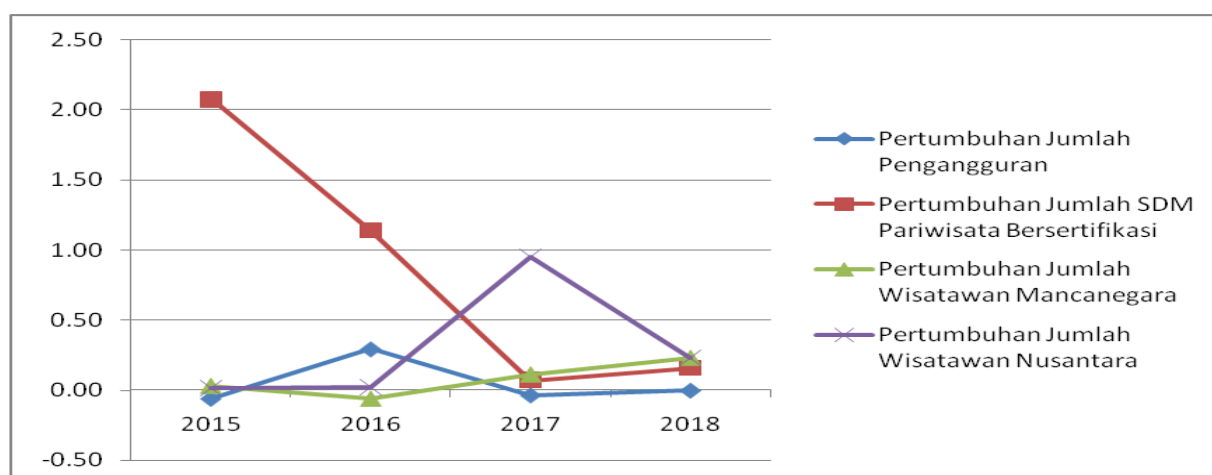
Tabel 4.12 Persentase Pertumbuhan Jumlah Pengangguran dengan Jumlah Wisatawan

Kepri 2015-2018

Indikator	2015	2016	2017	2018
Pertumbuhan Jumlah Pengangguran	-0,06	0,29	-0,03	0,00
Pertumbuhan Jumlah SDM Pariwisata Bersertifikasi	2,08	1,14	0,07	0,16
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Mancanegara	0,03	-0,06	0,11	0,23
Pertumbuhan Jumlah Wisatawan Nusantara	0,01	0,02	0,95	0,23

Sumber: Data Olahan, 2019

Grafik 4.6 Pertumbuhan Jumlah Pengangguran dengan Jumlah Wisatawan Kepri 2015-2018



Sumber: Data Olahan, 2019

Bab V Analisa Kelembagaan Kebijakan Pariwisata

A. Sinkronisasi Perencanaan

Sektor pariwisata di dalam Rencana Pembangunan Nasional telah ditargetkan menjadi salah satu lokomotif pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini antara lain dimaksudkan untuk menghasilkan devisa dan menciptakan lapangan kerja. Namun apakah sektor pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau dapat menjadi salah satu motor penggerak pertumbuhan ekonomi Provinsi Kepulauan Riau? Hal ini tentu dapat dilihat dari Kontribusi Sektor Pariwisata itu sendiri. Untuk memaksimalkannya tentu diperlukan perencanaan yang terintegrasi dengan baik antar pemerintah kabupaten/kota dan provinsi.

Inskeep (1994) telah mengidentifikasi keuntungan sebuah perencanaan kepariwisataan nasional dan daerah sebagai berikut.

1. Menetapkan seluruh tujuan dan kebijakan pembangunan kepariwisataan. Apa tujuan yang akan dicapai dan bagaimana mencapai tujuan tersebut?
2. Membangun kepariwisataan sehingga penggunaan sumber daya alam dan budaya yang tanpa batas dipertahankan dan dikonservasi untuk masa depan, demikian juga saat ini.
3. Mengintegrasikan kepariwisataan ke dalam kebijakan pembangunan secara menyeluruh dan pola-pola suatu negara atau daerah serta menetapkan keterkaitan antara kepariwisataan dengan sektor-sektor ekonomi.

4. Menyediakan basis rasional untuk pengambilan keputusan oleh sektor publik dan privat di bidang pembangunan kepariwisataan.
5. Mengadakan koordinasi dengan seluruh unsur sektor kepariwisataan. Hal ini mencakup inter-relasi atraksi-atraksi untuk wisatawan, aktivitas, fasilitas, dan layanan serta berbagai segmentasi pasar wisatawan.
6. Mengoptimalkan dan menjaga keseimbangan manfaat ekonomi, lingkungan, dan sosial dari kepariwisataan, distribusi manfaat secara adil dan merata kepada masyarakat, di samping mengurangi masalah akibat kepariwisataan.
7. Menyediakan sebuah struktur fisik yang menunjukkan lokasi, tipe atraksi-atraksi yang akan dibangun dan dikembangkan, fasilitas-fasilitas, layanan-layanan, dan infrastruktur.
8. Menetapkan garis besar dan standar untuk menyiapkan perencanaan detail wilayah pembangunan kepariwisataan yang konsisten dengan, saling menguatkan, serta merancang fasilitas-fasilitas secara tepat untuk wisatawan.
9. Meletakkan dasar implementasi perencanaan dan kebijakan pembangunan kepariwisataan yang efektif dan manajemen sektor pariwisata yang berkelanjutan, dengan menyediakan organisasi yang diperlukan dan kerangka kelembagaan lainnya.
10. Menyediakan kerangka koordinasi sektor publik dan privat serta investasi pembangunan kepariwisataan.
11. Menawarkan sebuah standar minimum untuk pemantauan pembangunan kepariwisataan secara terus menerus dan menjaganya agar sesuai dengan yang direncanakan.

Meskipun banyak manfaat perencanaan jangka panjang kepariwisataan, masih banyak kabupaten/kota yang tidak memilikinya. Mengapa? Mungkin destinasi itu tidak menempatkan

sektor kepariwisataan sebagai prioritas utama. Di samping itu, di beberapa tempat masih ada keyakinan bahwa sektor privat dapat mengurus perencanaannya dan tidak melibatkan pihak lain. Argumen ketiga, menolak perencanaan jangka panjang karena terlalu banyak waktu dan biaya. Alasan keempat, karena perencanaan kepariwisataan yang kompleks melibatkan banyak lembaga pemerintah, sektor privat, dan organisasi nirlaba serta individu-individu.

Spesifik untuk Kepulauan Riau yang terletak pada posisi strategis, yaitu berbatasan dengan beberapa negara tetangga, tentu memiliki peluang yang cukup besar untuk dikunjungi oleh wisatawan. Apalagi dengan pemandangan alam bahari yang indah lengkap dengan sumber daya laut yang tersembunyi. Sektor pariwisata merupakan salah satu penggerak ekonomi dan penghasil devisa negara dan pendapatan daerah. Disamping itu jika sektor pariwisata berkembang tentu ketersediaan lapangan kerja akan terbuka. Selama periode 2016–2018, sektor pariwisata Provinsi Kepulauan Riau sedikit mengalami peningkatan. Pada tahun 2016 jumlah seluruh wisman yang berkunjung ada sebanyak 2,635 juta orang. Jumlah ini meningkat sebesar 561 ribu orang dari tahun sebelumnya. Walaupun peningkatan jumlah kunjungan wisman belum tentu berkorelasi positif dengan jumlah devisa yang mampu diraih karena hal tersebut terkait dengan daya beli dan beberapa hal lainnya.

Dengan kondisi yang mendukung ini tentu diperlukan strategi dan perencanaan yang baik pula, kemudian diperlukan juga alternatif-alternatif kebijakan yang menginterpendensi perbaikan untuk mencapai integrasi perencanaan antar kabupaten/kota. Jika, dilihat perkembangan perencanaan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau masih terjadi inkonsistensi dan ego sektoral tiap-tiap kabupaten/kota dalam pengembangan pariwisatanya masing-masing.

Permasalahan ini terlihat pada salah satunya mengenai Rencana Induk Pariwisata Daerah (RIPPDA) Provinsi dan Kabupaten/kota yang tidak sinergis. Hal ini dibuktikan dengan adanya beberapa Kabupaten/Kota yang ada di Kepri masih belum memiliki RIPPDA dan yang sudah memiliki RIPPDA pun masih mengedepankan ego sektoral kewilayahannya dalam mengembangkan pariwisata sehingga tidak menunjukkan perencanaan yang terintegrasi secara utuh.

Selanjutnya dilihat dari Indikator Kinerja Utama (IKU) yang dimiliki provinsi Kepri dan Kabupaten/Kotanya tidak menunjukkan Jumlah kontribusi PAD sektor pariwisata yang signifikan, karena dihitung berdasarkan jumlah kunjungan dan kontribusi pajak hotel bukan berdasarkan jumlah besaran rata-rata belanja wisatawan yang berkunjung. Kemudian untuk perencanaan pariwisata yang ada masih bersifat parsial, seharusnya membutuhkan keterlibatan semua stakeholder bukan hanya bertumpu pada dinas pariwisata, melainkan lembaga dan aktor dari dalam maupun dari luar pemerintahan.

B. Sinkronisasi Pelaksanaan Event

Provinsi Kepulauan Riau memiliki Event pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau terdiri dari event Lokal (Kabupaten/Kota), event Provinsi serta event nasional. Dalam agenda 2020 terdapat 5 event lokal Kepulauan Riau yang menjadi event nasional. Event-event tersebut antara lain Iron Man, Tour de Bintang, Bintang Triathlon, Festival Pulau Penyengat, dan Festival Kenduri Seni Melayu. Pola koordinasi dalam perencanaan dilaksanakan diawal tahun melalui musrenbang dengan melibatkan seluruh Disbudpar 7 Kabupaten dan Kota.

Gambar 5.1. Pola Koordinasi Perencanaan Dinas Pariwisata Provinsi Kepri dan Disbudpar

Kabupaten dan Kota di Kepri



Sumber: diolah dari data lapangan

Untuk koordinasi bersifat saling berbagi, untuk kegiatan yang masuk kalender (*Calender of Event*). Koordinasi bersifat struktural yaitu Kementerian, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sebagai contoh Koordinasi antara Kementerian dan Kabupaten/Kota yang bersifat koordinasi anggaran (*Sharing Dana*) yaitu pembagian alokasi dana dengan mekanisme penunjukan langsung (PL).

Koordinasi antara lembaga struktural ini bersifat intens terutama antara kementerian dan Kabupaten/Kota. Untuk koordinasi dalam bentuk event intensitasnya 3 (tiga) kali yaitu Laporan Perencanaan, Laporan Ekspose (dihadapan Menteri dan Deputy) dan Laporan Kegiatan.

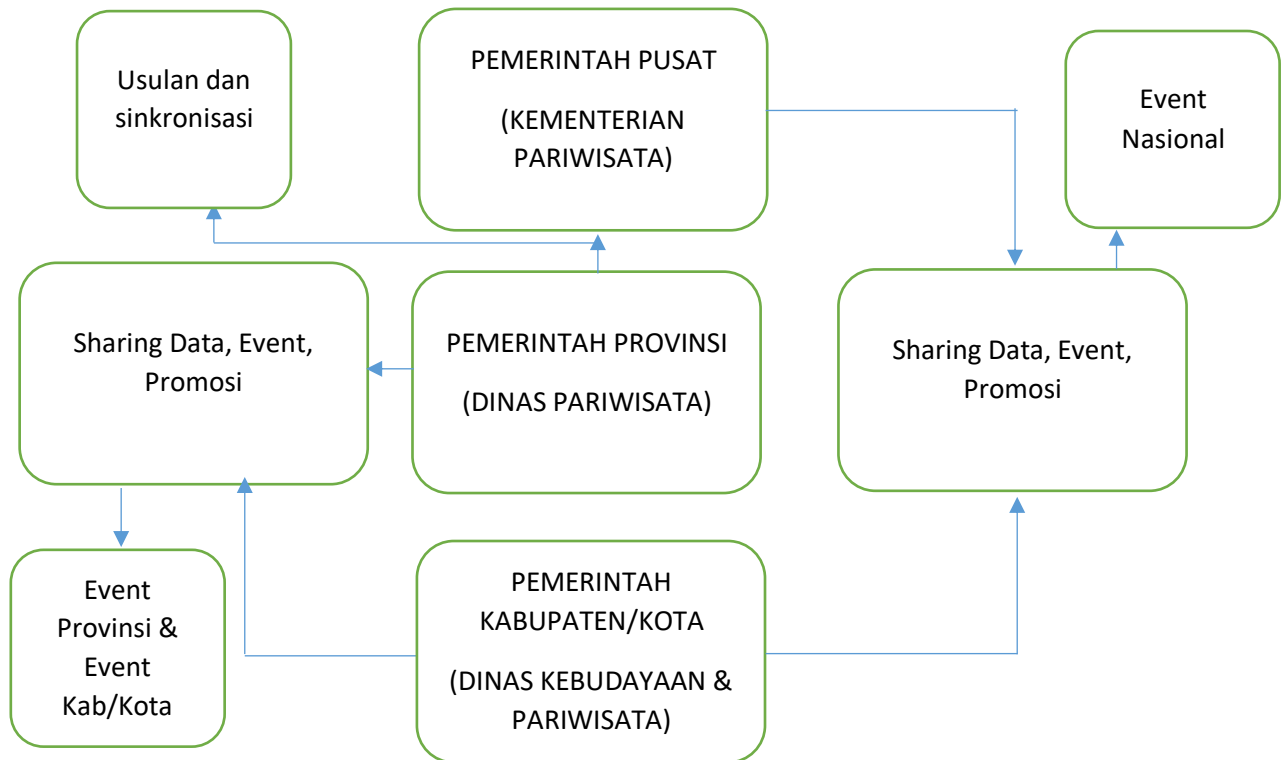
Berbeda dengan koordinasi Kementerian dengan Kabupaten/Kota, koordinasi antara Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak intens, Dinas Pariwisata Kabupaten/Kota sering melewati/tidak

berkoordinasi dengan Dinas Pariwisata Provinsi ketika event atau promosi itu bersifat nasional (event Kabupaten/Kota yang masuk kalender nasional) ketika sedang melakukan koordinasi event atau promosi dengan Kementerian Pariwisata. Kondisi tidak berkoordinasi dengan Provinsi dikarenakan akan menghambat efektifitas dan efiseinsi event atau promosi. Hambatan tersebut terjadi akibat Dinas Pariwisata Provinsi memiliki mekanisme pengambilan keputusan yang lambat.

Koordinasi yang kurang intens antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam event lokal yang masuk dalam kalender nasional, berbeda dengan koordinasi dalam event skala Provinsi. Koordinasi antara Provinsi dan Kabupaten/Kota terjalin dengan baik, koordinasi antar lembaga struktural dimulai dari musrenbang provinsi dengan bentuk dukungan antar lembaga. Penyampaian event-event Kabupaten/Kota yang masuk dalam kalender daerah dilakukan walaupun jumlahnya relatif kurang, terutama untuk daerah Kabupaten/Kota yang secara lokasi jauh seperti Natuna dan Anambas. Koordinasi antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan event dan promosi dilakukan untuk menghindari tumpang tindihnya agenda dan kegiatan yang sama. Secara lebih spesifik koordinasi dilakukan agar bentuk dukungan tidak dalam bentuk yang sama, sebagai contoh dalam penyelenggaraan event, Provinsi telah menyediakan tenda dan transportasi sehingga Kabupaten/Kota tidak menyediakan item yang sama. Sinkronisasi antara Provinsi dan Kabupaten/Kota belum tersusun dengan baik, hal ini mulai terjadi dari penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dan indikator Renstra.

Gambar 5.2. Pola Koordinasi Kemenpar, Dispar Provinsi Kepri Dan Disbudpar Kab/Kota

Se-Kepri Dalam Pembentukan Event Nasional

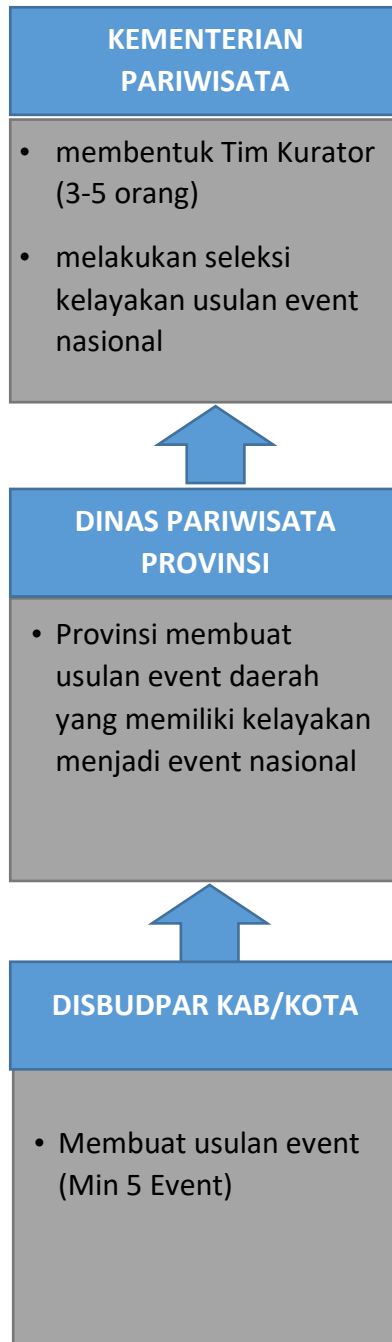


Sumber: diolah dari data lapangan

Setiap bulan September pemerintah Kabupaten/Kota memberikan usulan event ke Provinsi dengan jumlah usulan minimal 5 (lima) event. Usulan tersebut dibawa oleh Provinsi ke Kementerian Pariwisata, untuk selanjutnya di seleksi oleh tim Kurator (terdiri dari 3-5 orang) untuk selanjutnya diseleksi menjadi event Nasional. Koordinasi penyelenggaraan event dilaksanakan 3 kali yaitu laporan, ekspose, laporan kegiatan.

Gambar 5.3. Pola Koordinasi Kemenpar, Dispar Provinsi Kepri dan Disbudpar Kab/Kota

Se-Kepri Dalam Pembentukan Event Nasional



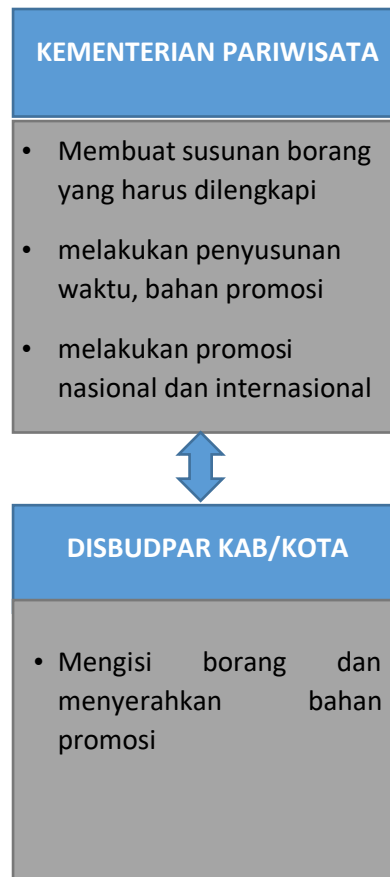
Penyelenggaraan sebuah event adalah sebuah pekerjaan yang melibatkan banyak orang dan membutuhkan kerjasama sinergi antar tim atau pihak penyelenggara event. Dengan pola koordinasi diatas dirasa menjadikan hambatan bagi Kabupaten/Kota untuk menonjolkan cirik has kedaerahannya melaui sebuah event dan akan terjadi tidak sinerginya mana yang akan dijadikan prioritas event oleh pusat, provinsi, maupun Kabupaten/Kota.

C. Sinkronisasi Pelaksanaan Promosi

Dalam pelaksanaan promosi seluruh lembaga baik Kementerian Pariwisata, Dinas Pariwisata Provinsi, dan Disbudpar Kab/Kota memiliki peran yang sama yaitu promosi wisata. Peran promosi dilakukan secara terpisah dan juga terkoordinasi. Koordinasi yang paling baik terjadi dalam pola koordinasi antara Kementerian Pariwisata dan Disbudpar Kab/Kota. Pola ini terjadi ketika event yang diusulkan Disbudpar Kab/Kota menjadi event Nasional.

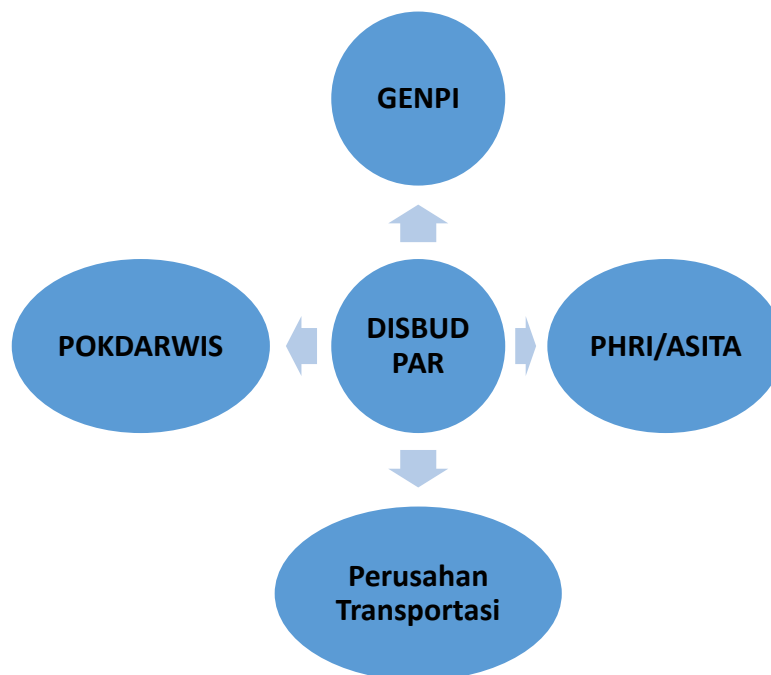
Gambar 5.4. Pola Koordinasi Kemenpar dan Disbudpar Kab/Kota Se-Kepri Dalam Promosi

Nasional & Internasional



Pola promosi yang dikembangkan di tiap instansi pariwisata bersifat terputus-putus atau tidak terarah secara maksimal. Tiap instansi memiliki program dan anggaran sendiri. Sebagai contoh di tahun 2017 Dinas Pariwisata Kepulauan Riau mengalokasikan anggaran Rp. 1.203.006.250 untuk Promosi Pariwisata Mancanegara, hal ini berbanding terbalik dengan Kabupaten/Kota yang bekerjasama dengan Kementerian Pariwisata untuk melakukan promosi Pariwisata Mancanegara. Dalam ruang lingkup Kabupaten/Kota. Disbudpar tiap-tiap Kabupaten/Kota melakukan kerjasama promosi secara terbatas.

Gambar 5.5 Jaringan Promosi tiap Kabupaten/Kota



Program promosi di level Kabupaten/Kota menggunakan jaringan komunitas dan masyarakat yaitu Genpi & Pokdarwis serta jaringan asosiasi pariwisata yaitu PHRI & ASITA, dan *private*

sector yaitu Perusahaan penerbangan Garuda dan Lion. Jaringan promosi ini bersifat *accidental* atau hanya ketika ada event berlangsung.

D. Pengembangan SDM Masyarakat dibidang Pariwisata

Tujuan pembangunan manusia adalah meningkatkan dan memperkuat visi pembangunan, meningkatkan kualitas hidup, dan meningkatkan daya saing manusia. Salah satunya adalah pembangunan sektor ekonomi dengan peningkatan potensi sumber daya manusia dan berkembang seiring dengan tujuan perkembangan masyarakat dan ketenagakerjaan. Hal ini dikarenakan angkatan muda banyak yang putus sekolah, lapangan kerja yang menuntut setiap pekerja harus memiliki ketrampilan. Dari pendidikan nonformal akan mampu mengurangi permasalahan klasik seputar dunia kerja.

Perkembangan pariwisata dalam arti luas telah menciptakan banyak kesempatan pada sektor informal yang sebagian besar tidak memerlukan persyaratan keahlian tertentu. Di sisi lain, lapangan pekerjaan yang mengharuskan keterampilan atau pendidikan khusus jumlahnya terbatas dan masih banyak yang belum mampu dimasuki oleh para pekerja Kepulauan Riau (terjadi miss match ketenagakerjaan), seperti juga yang terjadi di daerah lainnya di Indonesia. Semestinya strategi yang telah dirumuskan oleh pemerintah dalam rangka mengembangkan pariwisata adalah (i) berkoordinasi dengan penyedia SDM pariwisata seperti perguruan tinggi dan lembaga pendidikan di bidang pariwisata; (ii) meningkatkan kapasitas dan kualitas lembaga pendidikan pariwisata, memperluas jurusan dan minat serta membangun sekolah pariwisata; dan (iii) berkontribusi dan menjaga kualitas pendidikan pariwisata.

Namun pada kondisinya untuk sekolah / pendidikan yang bergerak dibidang pariwisata saja masih sedikit jika dibandingkan dengan rasio kunjungan wisatawan yang terus meningkat maka seharusnya dapat menjadi peluang untuk menambah lapangan pekerjaan dibidang pariwisata. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5.1 Jumlah Sekolah/Pendidikan Tinggi yang Bergerak di Bidang Pariwisata Provinsi

Kepri

NO	NAMA SEKOLAH	ALAMAT
NEGERI		
1	SMKN 2 BATAM	JL. PEMUDA NO 5 BATAM CENTRE
2	SMKN 3 BATAM	JL. LETJEN S.PARMAN
3	SMKN 1 TANJUNGPINANG	JL. PRAMUKA NO 6
4	SMKN 2 TANJUNGPINANG	JL. PRAMUKA NO 1
5	SMKN 2 BINTAN	JL. KORINDO KM. 22
6	SMKN 2 KARIMUN	JL. PAYACINCIN SUNGAI BATI
7	SMKN 2 LINGGA	JL. BUKIT KUALI DAIK LINGGA
8	SMKN 1 ANAMBAS	JL. HAJI ALI NO. 38 AIR SIUK
SWASTA		
9	SMK MUHAMMADIYAH	JL. MEKAR SARI NO. 3 TANJUNG UBAN - BINTAN
10	SMK PARIWISATA BUNGURAN TIMUR	JL. TEGUL KHUSU BATU NAGA SUNGAI ULU - NATUNA
11	SMK MAHARDIKA SINGKEP	JL. NAVIGASI - SINGKEP - LINGGA
12	SMK EPPATA BATAM	PERUM MUKA KUNING PARADISE - BATAM
13	SMK INDO MALAY SCHOOL BATAM	TEMBESI, SAGULUNG - BATAM
14	SMK MANAGEMENT TRAINING SYSTEM	BATAM CENTRE - BATAM

15	SMK 2 WIDYA BATAM	TIBAN - BATAM
16	SMK TUNAS MUDA BERKARYA BATAM	SAGULUNG - BATAM
17	SMK PLUS KEMILAU BANGSA	BATU AJI - BATAM
18	SMK HARMONI BATAM	BENGKONG JAYA - BATAM
19	SMK WIDYA 3 BATAM	BATU AJI - BATAM
20	SMK WIDYA BATAM	SUNGAI JODOH - BATAM
21	SMK PARIWISATA ENGKU KELANA	JL. TUGU PAHLAWAN - TANJUNGPINANG
PERGURUAN TINGGI PARIWISATA		
No	NAMA	ALAMAT
22	BATAM TOURISM POLYTECHNIC	BATAM
23	UNIVERSITAS INTERNATIONAL BATAM	BATAM
24	SAHID BINTAN TOURISM INSTITUT	LAGOI
25	POLYTECHNIC BINTAN CAKRAWALA	LAGOI

Sumber: diolah dari data dilapangan

Upaya pengembangan pariwisata bertujuan untuk mengembangkan produk dan pelayanan yang berkualitas, seimbang dan bertahap. Menurut Suwantoro (2004 :55), langkah pokok dalam pengembangan pariwisata berupa optimasi, konsolidasi dan pengembangan dan penyebaran dalam jangka panjang adalah sebagai berikut: a)Mempertajam dan memantapkan citra kepariwisataan, b)Meningkatkan mutu kerja, c)Meningkatkan kemampuan pengelolaan, d)Manfaatkan produk yang ada, e)Memperbesar saham dari pasar wisata yang telah ada.

Dengan kondisi pendidikan di Kepri yang dilihat pada tabel diatas menunjukkan sektor pariwisata belum dapat berkembang sesuai dengan potensi pengembangan SDM melalui sekolah dan pendidikan khusus bidang pariwisata. Hal ini ditunjukkan dari jumlah sekolah atau pendidikan bidang pariwisata masih sangat sedikit dan belum mampu merubah pola pembangunan pariwisata yang berkelanjutan.

E. Sinkronisasi Kelembagaan

Pada posisi geostrategis daerah kepulauan dan perbatasan, pemerintah Provinsi Kepulauan Riau sudah menjalankan berbagai program pembangunan kepariwisataan. Namun demikian, dampak ekonomis dari adanya trend peningkatan kunjungan wisatawan belum menampilkan pemetaan kontribusi yang baik bagi pendapatan daerah dari sektor ini, meskipun potensi pariwisata sudah terencana secara pasti, melalui dokumen perencanaan pengembangan strategis kawasan pembangunan pariwisata di masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau. Dari aspek aksesibilitas kawasan obyek wisata yang ada di Provinsi Kepulauan Riau relatif mudah dicapai melalui akses transportasi darat, laut dan udara. Kemudian dari aspek atraksi dan amenitas, Provinsi Kepulauan Riau memiliki daya tarik wisata yang lengkap yaitu obyek wisata alam, budaya dan buatan manusia, tetapi belum semua obyek wisata tersebut didukung prasarana dan sarana pariwisata yang memadai. Produk wisata yang dikenal dengan 3 A (aksesibilitas, atraksi dan amenitas) merupakan suatu sistem, dimana satu sama lain saling berkaitan, dibutuhkan pengelolaan yang terpadu antar produk wisata yang tersedia.

Sebagai suatu sistem yang kompleks, produk pariwisata yang dihasilkan berupa terbangunnya industri dan jasa pariwisata yang menarik dan memiliki karakteristik unik multidimensional (multi sektor, multi aktor, multi region dan multi aspek). Karakter pariwisata yang multidimensional tersebut menyebabkan sektor ini sangat tergantung pada keterpaduan dan keseriusan pemerintah daerah dalam terselenggaranya tujuan pembangunan pariwisata yang diinginkan. Sehubungan dengan karakter tersebut, sub bab ini akan menganalisis pendekatan perencanaan pembangunan pariwisata terutama pada unsur kolaborasi dan sinergitas kelembagaan yang dibutuhkan pemerintah untuk mendukung pembangunan ekonomi dan terlaksananya pengembangan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau yang berkontribusi pada sektor pendapatan daerah secara lebih baik. Langkah-langkah merumuskan perencanaan pembangunan dengan pendekatan tematik dan holistik untuk sektor pariwisata mesti diagendakan secara baik melalui peran stakeholders (pengusaha, pemerintah, masyarakat, media) dalam mengintegrasikan program membangun pariwisata daerah di Provinsi Kepulauan Riau.

Pembangunan pariwisata daerah dapat terbangun secara baik apabila perencanaan sudah dilakukan dengan melibatkan unsur-unsur multi sektor dan multi aspek serta multi wilayah, oleh karena itu dibutuhkan kegiatan kolaboratif sebagai bagian dari proses pembangunan harus dilaksanakan secara terintegratif, baik secara hirarki (Provinsi, Kabupaten, Kota) maupun secara sektor (berbagai kelembagaan/kementrian). Kegiatan kolaboratif dimulai dari proses perencanaan yang terintegratif dapat dijalankan secara hirarki (Provinsi, Kabupaten, Kota) maupun secara sektor (berbagai kelembagaan/ kementrian).

Aktivitas dari kegiatan kolaboratif sebagaimana dimaksud, dapat dijalankan jika semua semua pihak yang terlibat bersedia membuka diri, sehingga muncul “trust” atau saling percaya di antara berbagai pihak yang akan berkolaborasi. Semua pihak harus terbuka, jujur, saling menghormati dan menghargai, sehingga tidak muncul konflik. Pendekatan selanjutnya dilakukan melalui hubungan kerja sama atau bersinergi untuk mencapai tujuan bersama. Setiap pihak memposisikan dirinya sama tetapi berbeda dalam peran, misal: pemerintah sebagai mediator, fasilitator dan legislator, sedangkan masyarakat, praktisi, akademisi dan pihak swasta/investor sebagai mitra kerja dalam mendukung upaya pembangunan pariwisata daerah.

Pendekatan kolaborasi mulai sebagai respon atas tuntutan kebutuhan akan manajemen pengelolaan sumber daya yang baru, demokratis, lebih mengakui perluasan atas dimensi manusia dalam mengelola pilihan, mengelola ketidakpastian, kerumitan dari potensi keputusan dan membangun kesepahaman, dukungan kepemilikan atas pilihan bersama (Wondolleck dan Yafee, 2000, 14). Definisi dari kolaborasi dapat dipahami sebagai proses dimana dua stakeholder atau lebih yang berbeda kepentingan dalam suatu persoalan yang sama menjajagi dan bekerja melalui perbedaan-perbedaan untuk bersama-sama mencari pemecahan bagi keuntungan bersama (Gray, 1989).

Oleh karenanya, dalam urusan merencanakan dan melaksanakan pembangunan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau belum cukup hanya dibebankan pada Dinas Pariwisata Provinsi/Kabupaten/Kota, tetapi yang lebih penting adalah sesuai dengan karakteristik pembangunan pariwisata yang multisektor dan multidimensi. Bahkan jika diperlukan ada

wadah khusus yang mempertemukan berbagai sektor tersebut yang di koordinir pemerintah daerah sehingga bentuk kegiatan pembangunan pariwisata daerah dapat terprogram secara bersama. Setidaknya 5 komponen kunci yang bisa berkolaborasi yaitu: Akademisi, Businessman, Community, Government dan Media atau dikenal dengan 5 PILAR (ABCGM). Masing-masing stakeholder ini mempunyai peran yang berbeda, walaupun mungkin dalam beberapa hal ada yang bersinggungan.

Pemerintah daerah berperan menyiapkan prasarana dan sarana dasar, menyiapkan berbagai peraturan dan memfasilitasi kemudahan berwisata dan berusaha dan melakukan kegiatan promosi dan pemasaran destinasi. Oleh karena itu, misi utama yang dibangun pemerintah daerah dalam pembangunan pariwisata adalah memainkan peran kewenangan regulator, fasilitator, mediator dan penyedia prasarana. Business (swasta/dunia usaha) berperan sebagai penyelenggara bisnis pariwisata sesuai etika bisnis, profesional, bertanggung jawab dan berkelanjutan. Peran dunia usaha sebagai lembaga yang "profit oriented" juga harus ikut bertanggung jawab dalam keberlanjutan lingkungan sebagai modal utama pariwisata. Kemitraan swasta dengan masyarakat dan pemerintah sangat diperlukan dalam arti yang "sebenarnya". Hubungan yang saling menguntungkan (win-win) harus dibangun dengan pola-pola pendekatan yang formal maupun non formal.

Masyarakat adalah obyek dan subyek dari pariwisata itu sendiri, tapi di sisi lain masyarakat bisa mejadi kendala pengembangan pariwisata di suatu destinasi. Oleh sebab itu masyarakat harus tahu persis apa peran mereka dan pariwisata adalah untuk kesejahteraan mereka juga. Pendampingan terus menerus dari pemerintah, LSM dan swasta dapat meningkatkan peran

masyarakat dalam pengembangan pariwisata daerah. Akademisi berperan melakukan berbagai riset dan pengabdian masyarakat berkaitan pengembangan pariwisata, agar pembangunan pariwisata berbasis penelitian. Seringkali peran hasil penelitian tidak dimanfaatkan dalam pengembangan pariwisata. Berbagai pengabdian masyarakat dapat dilakukan akademisi dalam pengembangan pariwisata, untuk itu diperlukan komunikasi dan kerjasama dengan akademisi dalam pengembangan pariwisata. Media terutama media on line saat ini menjadi kekuatan informasi dan andalan dalam promosi pariwisata. Promosi dan pemasaran pariwisata sekarang dapat dilakukan dengan cepat dengan memanfaatkan media sosial. Promosi sekarang lebih bersifat inklusif, contoh: wisatawan dapat menunggah testimony berkunjung ke suatu obyek wisata di media sosial.

Dalam menyusun perencanaan pembangunan daerah, kebijakan umum dalam pembangunan pariwisata sering berpedoman pada beberapa dokumen perencanaan seperti Rencana Pemerintah Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kemudian dikembangkan dalam bentuk Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah (RIPPDA). Tidak terkecuali rencana pembangunan pariwisata di Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau. Didapati bahwa naskah dokumen RIPPDA provinsi, kabupaten/kota yang dibuat masih di susun secara sektoral, sehingga koordinasi rencana multi lintas sektor terkait rencana induk pembangunan pariwisata di tingkat provinsi hanya dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata secara berjenang dengan masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau. Sedangkan keterlibatan dari masing-masing unsur Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di masing-masing jenjang pemerintahan belum secara tematik dan holistik terlaksana. Misalnya, kegiatan melalui agenda rapat koordinasi

OPD yang mengangkat satu tema untuk mendukung kebijakan pengembangan pariwisata daerah, kemudian dibahas secara bersama atau menyeluruh dari setiap OPD pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Dengan cara tematik seperti ini pembangunan pariwisata dapat terintegral secara terpadu dalam agenda kebijakan pembangunan daerah secara menyeluruh.

Selanjutnya pada dokumen pembangunan pariwisata daerah masih terlihat belum berbasis rencana jangka panjang, hal demikian dapat teridentifikasi dari masih sangat tergantung kebijakan kepala daerah sebagai pimpinan saat itu. Dokumen seperti RIPPDA/Perda RIPPDA Pariwisata ditempatkan sebagai dokumen utama dalam membangun pariwisata daerah. Penilaian terkait dokumen RIPPDA yang ada maka komitmen yang dibangun untuk menjalankan agenda pembangunan kepariwisataan masih sangat lemah, hal demikian terjadi akibat kualitas dokumen perencanaan yang tersedia masih rendah serta lemahnya komitmen dari pengambil kebijakan/stakeholders sehingga kesepakatan membangun secara bersama belum teraktualisasi dengan baik.

Situasi yang demikian tentu akan berpengaruh pada kualitas dan kuantitas pembangunan di bidang pariwisata. Ada kecenderungan pola interaksi pembangunan pariwisata daerah yang ada saat ini masing-masing secara parsial dalam pengelolaan destinasi wisata karena belum sepenuhnya melibatkan banyak pihak, sehingga kurang mendukung aktivitas pariwisata yang multidimensional, sesuai dengan kebutuhan nasional.

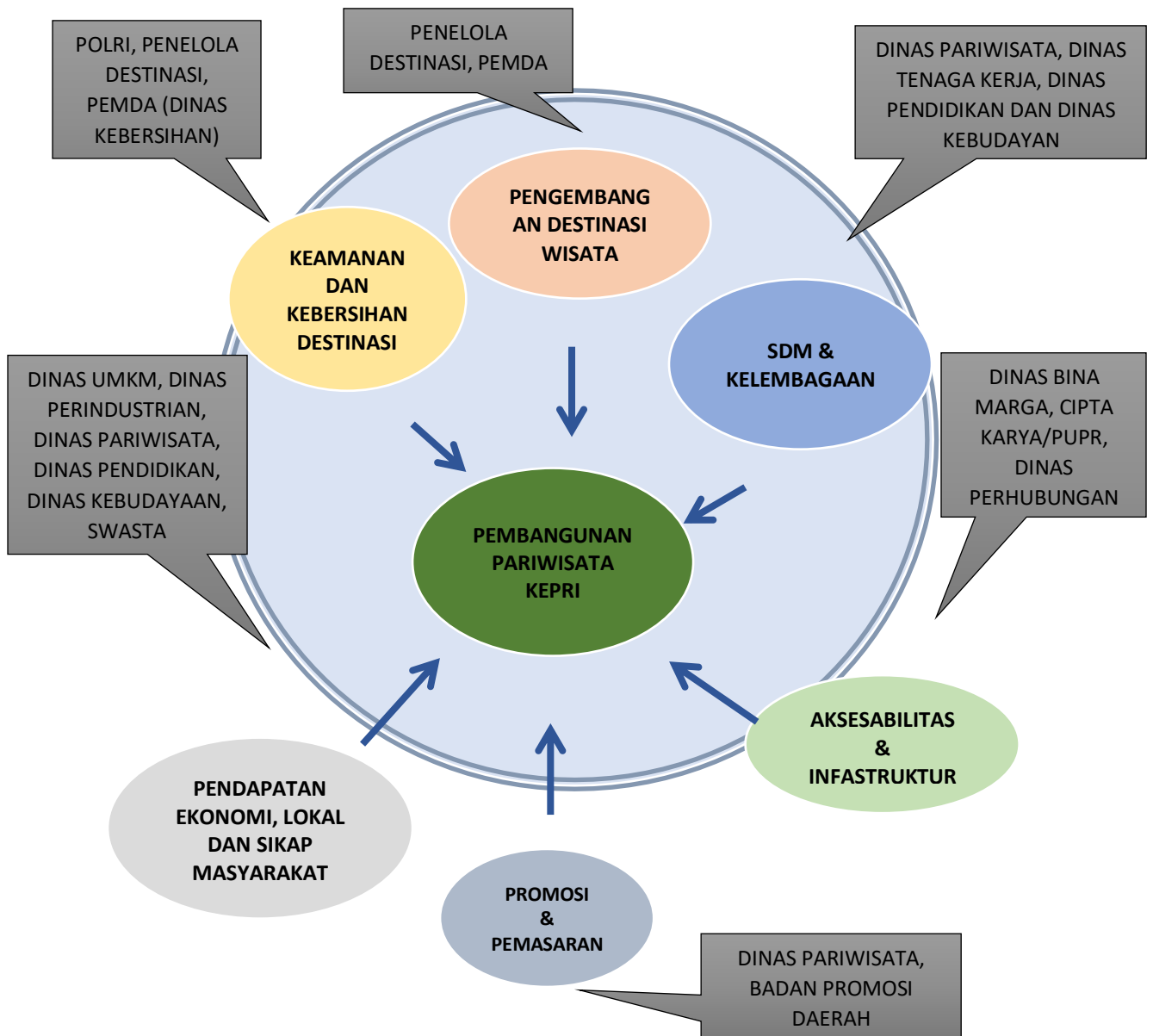
Keberadaan Dinas Pariwisata daerah sebagai kelembagaan di lingkungan pemerintah yang selama ini memiliki lebih dari satu fungsi pekerjaan misalnya dinas pariwisata pemuda dan olahraga atau dan lain sebagainya sebaiknya dikaji dan ditinjau kembali sehingga aktivitas pembangunan pariwisata dapat secara maksimal dijalankan. Kemudian Dinas Pariwisata juga sangat tergantung siapa yang ada di belakangnya (*man behind the gun*), oleh sebab itu pengaruh keberhasilan pembangunan pariwisata bergantung pada kepemimpinan Kepala Dinas dalam menggerakkan aktivitas kerja pada unit satuan kerja yang dikelolanya.

Di masa yang akan datang mungkin juga perlu ada semacam “sertifikat” kepala Dinas Pariwisata artinya kalau pariwisata akan menjadi sektor yang dipilih atau diinginkan pengembangannya, maka dianggap krusial untuk menyiapkan seorang Kepala Dinas Pariwisata untuk dibekali dengan pemahaman kepariwisataan yang mendasar. Tingginya dinamika pergantian pejabat di daerah khususnya pada kepala dinas pariwisata tentu akan berdampak pada kurang maksimalnya kinerja yang dijalankan.

Melihat besarnya potensi pengembangan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau di masa yang akan datang, maka harus dipersiapkan secara baik semua perangkat kelembagaan yang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan pembangunan pariwisata di daerah, atau paling tidak bisa membentuk satu kelembagaan khusus seperti Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD) Provinsi Kepulauan Riau. Kelembagaan yang demikian tentu saja dapat dibentuk melalui dasar pertimbangan yuridis sebagaimana amanat dari Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata. Misi utama dari kelembagaan BPPD adalah memanfaatkan peran secara aktif dalam melakukan promosi secara baik, efisien dan efektif.

Bentuk kolaborasi dan sinergitas antar pemerintahan daerah dan kelembagaan lintas sektoral dapat dijalankan secara berjenjang dari tingkat pemerintah pusat yang mempertemukan berbagai kementerian dan kelembagaan, kemudian di daerah antara pemerintah provinsi, pemerintah Kabupaten/kota dan kelembagaan daerah sebagai bagian dari usaha untuk mendukung pengembangan pariwisata. Untuk Provinsi Kepulauan Riau setidaknya unsur-unsur kelembagaan yang dapat mendukung kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan strategi pembangunan pariwisata dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 5.6 Peran Provinsi Kepulauan Riau Dalam pembangunan Pariwisata Daerah

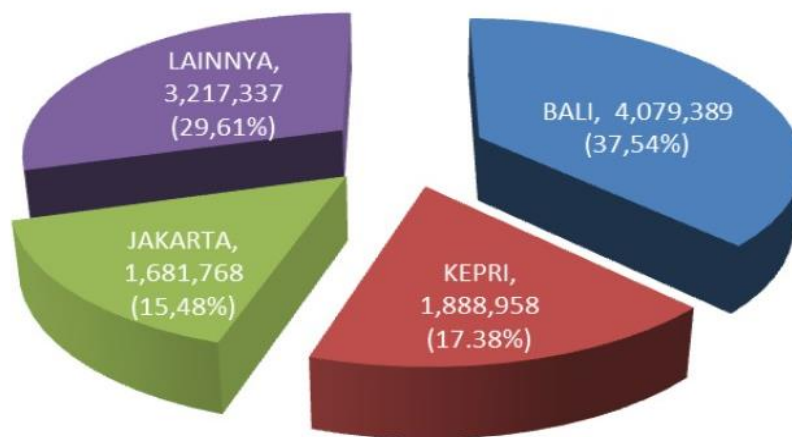


Sumber: Data Olahan, 2019

F. Kondisi Trend Pariwisata

Kepulauan Riau merupakan Provinsi dengan Kunjungan Wisatawan Mancanegara (Wisman) yang cukup tinggi, dengan berada di urutan kedua setelah Bali, Kepri menjadi Provinsi yang seharusnya memaksimalkan potensi ini untuk meraup PAD dan sebagai penyumbang kontribusi keuangan negara yang tinggi pula, namun pada kondisi lapangan dengan dibuktikan pada pertumbuhan PDRB Kepri belum terlalu signifikan dapat mensejahterakan masyarakat dan belum menjadikan pariwisata sebagai sector unggulan, padahal sector ini cukup berperan penting karena sudah berada di tiga besar wisman terbanyak di Indonesia.

Gambar 5.7. Tiga Besar Kunjungan Wisman terbanyak pada Provinsi di Indonesia

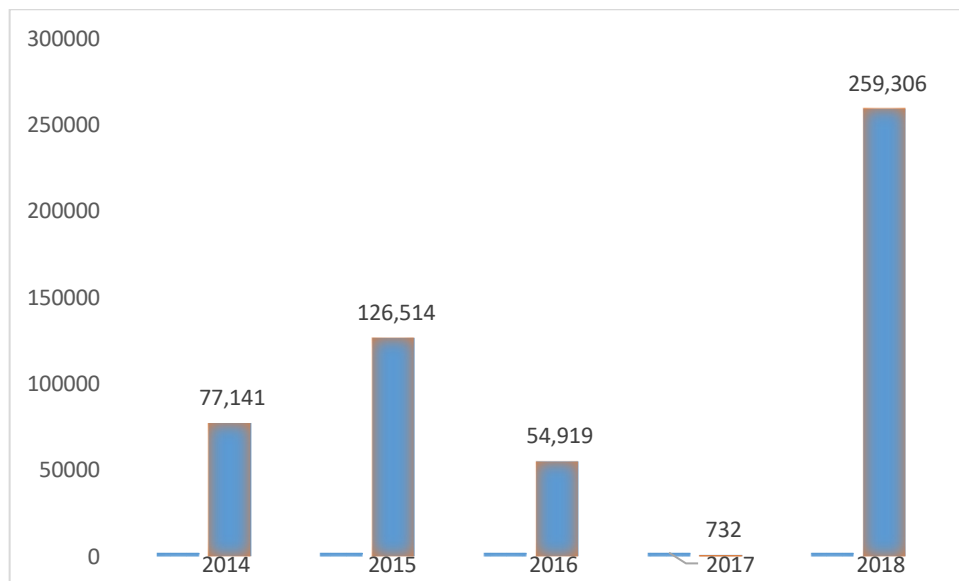


NO.	PROVINSI	JAN – AGUS 19	PERSENTASE
1	BALI	4,079,389	37.54%
2	KEPRI	1,888,958	17.38%
3	JAKARTA	1,681,768	15.48%
4	LAINNYA	3,217,337	29.61%
TOTAL		10,867,452	100%

Sumber: BPS Indonesia, BSP Kepri, BPS Bali dan BPS Jakarta

Trend pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau mengalami peningkatan dari tingkat pertumbuhan kunjungan wisatawan, terutama dari Tiongkok yang mengalami lonjakan dari 732 wisatawan menjadi 259,036 wisatawan.

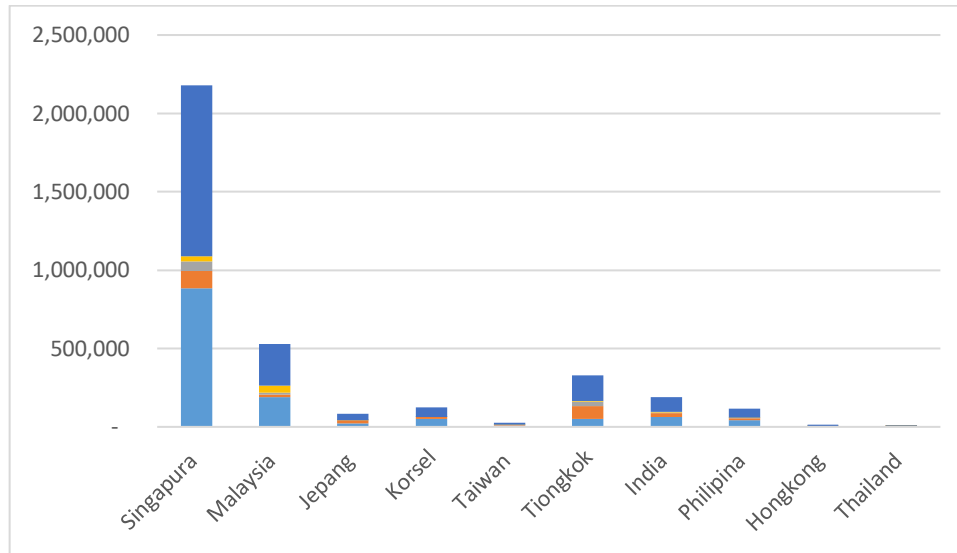
Grafik 5.1. Trend Kunjungan Wisatawan Tiongkok



Sumber: BPS Kepri 2019

Wisatawan Tiongkok memiliki 9,84% dari total jumlah wisatawan mancanegara angka ini masih relative jauh dengan jumlah wisatawan Singapura yang memiliki 49,67% dari total total jumlah wisatawan mancanegara ke Provinsi Kepulauan Riau.

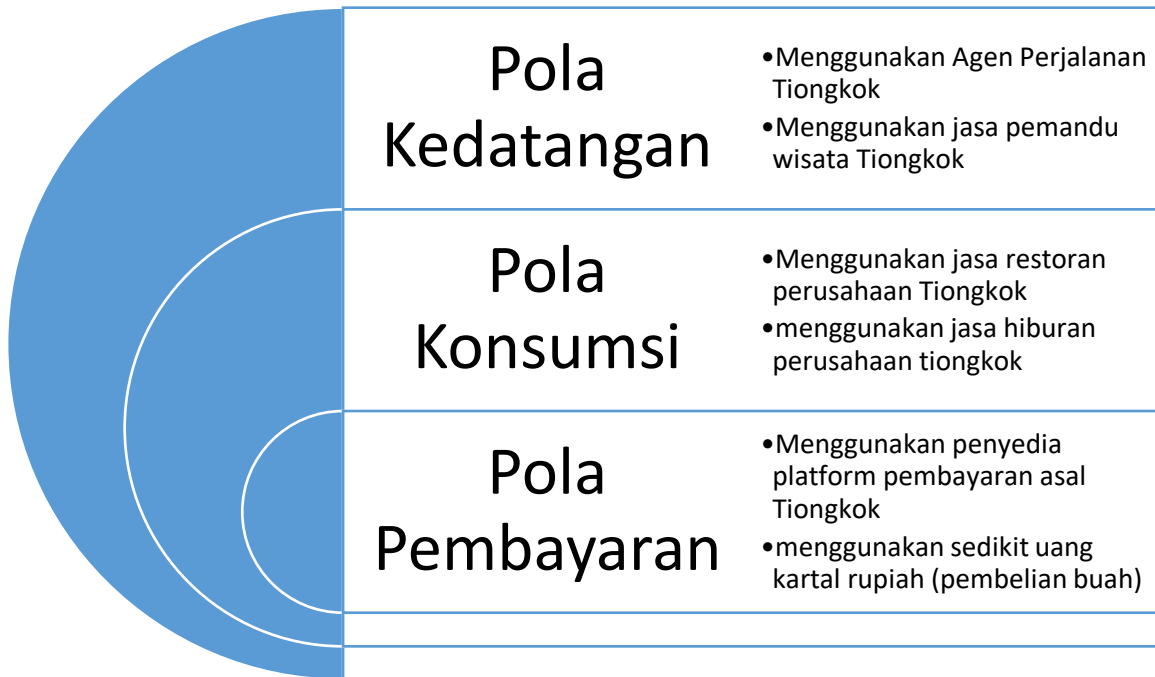
Grafik 5.2 Kunjungan Wisatawan Mancanegara di Kepulauan Riau tahun 2018



Sumber: BPS Kepri, 2019

Meningkatnya jumlah wisatawan mancanegara Tiongkok tidak banyak meningkatkan jumlah pendapatan daerah dan masyarakat. Dampak yang tidak signifikan tersebut akibat Pola payment wisatawan Tiongkok yang menggunakan Alipay dan WeChat Pay sehingga uang yang berasal dari wisatawan Tiongkok beredar di penyedia platform pembayaran asal China. Berbeda dengan wisatawan Tiongkok, wisatawan Singapura membelanjakan uangnya dalam bentuk uang kartal. Hal ini membuat peredaran uang di Provinsi Kepulauan Riau semakin meningkat.

Gambar 5.8. Pola Kunjungan Wisatawan Tiongkok



Sumber: diolah dari data lapangan

Bab V Penutup

A. Kesimpulan

Dari pembahasan dalam laporan ini, ada beberapa kesimpulan yang ditemukan. Pertama bahwa terkait kontribusi ekonomi dari sektor pariwisata, kebijakan pengembangan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau belum secara langsung mengarah dan berdampak pada peningkatan perekonomian daerah. Artinya terbuka ranah-ranah pengembangan pariwisata yang lebih terarah dan sistematis agar memiliki dampak yang lebih besar bagi perekonomian daerah.

Dampak nyata kebijakan pengembangan pariwisata akan terlihat dari setidaknya enam aspek sebagai berikut:

1. Pertumbuhan jumlah kunjungan wisatawan, baik wisatawan manca negara maupun wisatawan domestik, berbanding lurus dengan pertumbuhan PDRB dari sektor pariwisata;
2. Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari pajak daerah dari sektor pariwisata berbanding lurus dengan pertumbuhan kunjungan wisatawan;
3. Pertumbuhan dan pelaksanaan event-event pariwisata berbanding lurus dengan peningkatan tingkat hunian hotel;
4. Pertumbuhan jumlah kunjungan wisatawan berbanding lurus dengan peningkatan tingkat lama tinggal dan jumlah belanja wisatawan;

5. Pertumbuhan investasi usaha pariwisata berbanding lurus dengan pertumbuhan PDRB dan pertumbuhan kontribusi sektor pariwisata terhadap PDRB; dan
6. Pertumbuhan jumlah tenaga kerja pariwisata dan penurunan jumlah pengangguran sejalan dengan peningkatan jumlah wisatawan.

Agar hal ini dapat tercapai, maka perlu ada peningkatan kolaborasi dalam tata kelola kebijakan pariwisata di Kepulauan Riau. Ada enam aspek dimana kolaborasi masih dirasa lemah yaitu:

1. Kolaborasi dalam melakukan sinkronisasi kebijakan pengembangan pariwisata;
2. Kolaborasi dalam melaksanakan event-event pariwisata;
3. Kolaborasi dalam pelaksanaan promosi pariwisata;
4. Kolaborasi dalam pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) pariwisata;
5. Kolaborasi dalam melakukan sinkronisasi kelembagaan; dan
6. Kolaborasi untuk mengantisipasi perkembangan tren pariwisata.

B. Saran

Jika melihat pembahasan dalam laporan ini, maka kebutuhan kolaborasi antar instansi, baik publik maupun privat sudah sangat mendesak. Bukan berarti selama ini belum ada kolaborasi, namun kelembagaan kolaborasi tersebut masih lemah dan tidak dilengkapi dengan kepemimpinan yang baik. Maka rekomendasi/saran utama dari kajian ini adalah membuat kelembagaan yang baku untuk memfasilitasi kolaborasi antar pemangku kepentingan pariwisata di Kepulauan Riau.

Mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, maka dapat dibentuk Badan Promosi Pariwisata Daerah (BPPD). Kelembagaan ini juga tidak bertentangan dengan semangat pemerintahan daerah sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dirubah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015. Hal ini juga sesuai dengan semangat efisiensi dan efektivitas birokrasi sesuai amanat Peraturan

Referensi :

- Elliot, James, *Tourism, Politics and Public Sector Management*, Routledge, New York, 1997.
- Gray, Barbara, *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*, San Francisco,, CA: Jossey-Bass, 1989.
- Gunawan, Myra, P. *Pergeseran Paradigma Pembangunan Pariwisata Indonesia*, ITB Bandung, 2009.
- Inskeep, E. 1994. *National and regional tourism planning: methodologies and case studies*. Routledge.

- LPEM-FEBUI, 2018 Kajian Dampak Sektor Pariwisata Terhadap Perekonomian Indonesia. Laporan Akhir. Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia.
- Persada , Citra; *To-wards Co-operative and Collaborative Tourism Planning*, Disertasi, University of Surrey, 1999
- Richter, Linda, *The Politics of Tourism in Asia*, University of Hawaii Press, 1989.
- Suwantoro, G. 2004. Di dalam bukunya Dasar-dasar Pariwisata. *Yogyakarta: Penerbit Andi*.
- United Nations World Tourism Organization and OECD. 2008. *Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework (TSA: RMF 2008)*, Madrid, New York.
- Wondolleck, Julia, M. dan Yaffee, Steven, L. *Making Collaboration Work: Lessons from a comprehensive assessment of over 200 widening cases of collaboration in environmental management*, 2000

Dokumen :

- Badan Pusat Statistik Provinsi Kepulauan Riau. Provinsi Kepulauan Riau Dalam Angka Tahun 2019
- Badan Pusat Statistik Provinsi Kepulauan Riau. Provinsi Kepulauan Riau Dalam Angka Tahun 2018.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Kepulauan Riau. Provinsi Kepulauan Riau Dalam Angka Tahun 2017.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Kepulauan Riau. Provinsi Kepulauan Riau Dalam Angka Tahun 2016.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Kepulauan Riau. Provinsi Kepulauan Riau Dalam Angka Tahun 2015.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Kepulauan Riau. Provinsi Kepulauan Riau Dalam Angka Tahun 2014.
- Laporan Kinerja Dinas Pariwisata Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2018.
- Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2012 – 2022
- Rencana Strategis Dinas Pariwisata Propinsi Kepulauan Riau Tahun 2016 -2021.

Wawancara :

- Azrul, Kepala Bidang Humas HPI Kota Tanjungpinang, Tanggal 14 November 2019
- Irlizar, Kepala Bidang Destinasi Wisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Natuna Tanggal 11 November 2019
- Kepala Seksi Pemasaran Dinas Pariwisata Provinsi Kepulauan Riau Tanggal 19 November 2019
- Maswinto, Kepala Bidang Destinasi Wisata Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Tanjungpinang Tanggal 18 November 2019
- Wan Rudy, Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bintan Tanggal 18 November 2019