

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Pariwisata merupakan salah satu sektor atau industri populer dan strategis yang sedang marak dikembangkan oleh daerah-daerah untuk mendorong peningkatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Terbentuknya suatu aktifitas dalam sektor pariwisata secara langsung memiliki korelasi yang kuat bagi pendapatan asli daerah, kontribusi pendapatan dan penyerapan tenaga kerja lokal, serta peningkatan perdagangan pada destinasi wisata (Ariyani et al., 2020). Diperlukan strategi yang berkelanjutan dan inovatif untuk tetap menjadikan aktifitas pada sektor pariwisata terus berlangsung dan mampu untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang kerap terjadi dalam pengembangannya.

Pariwisata memiliki pengertian-pengertiannya sendiri, secara umum memiliki makna yang hampir sama. Sugiama mendefenisikan pariwisata sebagai rangkaian aktifitas, penyediaan layanan untuk kebutuhan atraksi wisata, transportasi, akomodasi, dan layanan lain yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan perjalanan seseorang atau sekelompok orang. Sejalan dengannya, Ismayanti (2011:56) mendetailkan dengan fokus untuk proses menikmati kehidupan, kenikmatan, mencari kepuasan, mengetahui sesuatu dan sebagai jalan untuk memperbaiki masalah. Korelasi tersebut terjadi karena perpindahan dari satu daerah kepada daerah lainnya yang didominasi oleh perpindahan sementara (Spillane, 2000:19).

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Pariwisata, didefenisikan bahwasanya pariwisata sebagai rangkaian aktifitas wisata yang didukung oleh

fasilitas dan layanan yang disediakan oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, masyarakat dan pengusaha. Pada pasal 1 ayat (4) dijelaskan bahwa kegiatan pariwisata sebagai instrumen kebebasan seseorang atau sekelompok orang untuk melakukan dan menikmati perjalanan serta memanfaatkan waktu luang dalam wujud berwisata. Kebijakan tersebut didukung penuh oleh pemerintah melalui upaya maksimal dengan membuat fasilitas yang lengkap, memadai dan sesuai dengan standar, kaedah pelayanan publik dan fasilitas umum sehingga memudahkan para wisatawan untuk menikmati kegiatan kepariwisataannya. Hasilnya adalah mampu untuk memberikan peningkatan kunjungan dan mempengaruhi devisa sektor pariwisata atau pendapatan nasional (Fathani, 2019; Nizar, 2015).

Sebagai negara tropis yang memiliki banyak potensi yang tersedia untuk membuka destinasi wisata sangat beragam, sebagian besar daerah-daerah di Indonesia telah berupaya mengembangkan potensi wisata lokal untuk mendorong perekonomian. Peningkatan pengembangan tersebut secara perlahan meningkat sejak pemberian keleluasaan terhadap pemerintah daerah atau otonomi daerah untuk mandiri dalam mengembangkan dan menggali potensi-potensi daerah yang tersedia (Jaelani, 2018). Disisi lain, tidak semua pengembangan sektor pariwisata berjalan berhasil, banyak juga daerah-daerah yang kesulitan dalam pengembangannya sehingga tidak mampu untuk bersaing bagi daerah lain dan sulit untuk melakukan promosi industri pariwisata.

Sebagai realitas yang sedang terjadi adalah Kota Batam yang dimana pengelolaan sektor pariwisata yang berfokus kepada pengembangan destinasi, promosi dan pemasaran tidak terjadi peningkatan yang signifikan, akibatnya adalah

tidak terjadi peningkatan jumlah kunjungan wisatawan domestik dan mancanegara.

Hal ini dapat dilihat dari tabel 1 berikut:

**Tabel 1.1** Jumlah Kunjungan Wisatawan Masuk ke Batam Tahun 2018-2021

Bulan	Kunjungan Wisatawan Masuk ke Batam			
	Banyak Kunjungan (jiwa)			
	2018	2019	2020	2021
Jan	115.551	128.675	156.752	12.333
Feb	155.670	158.088	95.256	23.453
Mar	175.194	173.947	43.564	45.643
Apr	144.104	155.619	1.133	56.753
Mei	142.157	145.447	1.789	66.433
Jun	167.398	175.001	1.784	76.342
Jul	144.235	147.690	1.753	78.543
Agu	159.218	183.980	1.505	81.762
Sep	153.944	159.619	1.843	88.782
Okt	141.337	158.889	1.201	92.012
Nov	155.283	167.288	987	102.232
Des	233.153	190.232	922	104.213

**Sumber:** Badan Pusat Statistik Kota Batam (2023)

Lemahnya pengembangan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Batam, dalam hal ini adalah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Batam, mengakibatkan jumlah kunjungan wisatawan tidak meningkat signifikan. Terlebih lagi, dominasi penguasaan terhadap sektor pariwisata dikuasai dan dikelola oleh aktor swasta/privat. Padahal pemerintah melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata telah memiliki rancangan kerja, akan tetapi realisasi yang terjadi mengalami kemunduran secara berkala sehingga berdampak kepada kualitas pelayanan dan kunjungan pariwisata. Padahal destinasi-destinasi pariwisata yang ada di kota Batam sangat banyak yaitu terdiri dari destinasi pantai, sejarah dan budaya Melayu, religi, wisata

buatan, agro dan ecowisata, wisata jembatan dan diskotik dan bar. Adapun realisasi pelaksanaan pariwisata di Batam dapat dilihat pada tabel 2 sebagai berikut:

**Tabel 1.2.** Perbandingan Realisasi Kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Batam Tahun 2021 dengan Tahun 2020, 2019

Sasaran Strategis	Indikator Kinerja	Tahun 2019		Tahun 2020		Tahun 2021	
		Real	Capaian	Real	Capaian	Real	Capaian
Peningkatan Pelestarian Pengembangan Seni dan Budaya	Jumlah Pegelaran Seni dan Budaya (Event)	8	100%	2	20%	2	20%
Meningkatkan Jumlah Kunjungan wisatawan domestik dan mancanegara dan kontribusi PAD	Benda, Situs cagar budaya	15	100%	15	100%	15	100%
	Karya budaya yang direvitalisasikan	20	100%	5	100	15	75%
	Peningkatan kunjungan wisatawan	3.22%	43.28%	84,2%	-	99,1%	-
	PAD Pariwisata	24,3%	100%	12.3	71,1%	12.03	70,17%

**Sumber:** Laporan Kinerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Batam

Banyaknya permasalahan realisasi pada kinerja yang dibebankan kepada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Batam dapat mempengaruhi kualitas pelayanan dan pengembangan pariwisata yang berkelanjutan. Hal ini harus menjadi bagian serius bagi pemerintah untuk menata kembali program dan perencanaan yang telah disusun khususnya dalam sektor pariwisata. Saat ini merupakan waktu yang cukup tepat bagi pemerintah dan sudah seharusnya pemerintah dengan segera untuk bersiap dalam pengembangan sektor pariwisata yang baru, adaptif dan fleksibel dengan peningkatan kapasitas sebagai aktor kepentingan utama dalam pengembangan sektor pariwisata Kota Batam.

Peningkatan kapasitas (*capacity building*) merupakan suatu langkah dan pendekatan yang dilakukan oleh suatu organisasi, institusi dan lembaga dalam mengembangkan potensi terhadap suatu pengelolaan pekerjaan (Nugraha, 2015). Peningkatan kapasitas berangkat dari suatu proses pengembangan individu, kelompok, organisasi dan masyarakat dalam meningkatkan kemampuan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan, peningkatan kapasitas pemerintah merujuk kepada suatu proses peningkatan kemampuan lembaga-lembaga resmi dibawah naungan pemerintah dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan tujuan, penyelesaian masalah dan atau kemampuan mereka dalam menjalankan sistem pemerintahan (Nugraha, 2015).

Peningkatan kapasitas identik dengan pengembangan kelembagaan organisasi karena memiliki persamaan dalam peningkatan kemampuan, menurut Nugraha peningkatan kapasitas dapat merujuk kepada sumber daya dan tata kelola manajemen yang kompleks. Dalam hal ini sumber daya dapat meliputi anggota sumber daya manusia yang kompeten, kelengkapan fasilitas dan infrastruktur, keterbaruan teknologi dan manajemen keuangan yang stabil. Sedangkan tata kelola manajemen meliputi strategi kepemimpinan yang dianut oleh suatu organisasi, lembaga atau institusi; tata kelola program perencanaan dan jangkauan jaringan yang luas (Nugraha, 2014; Soeprpto & Riyadi, 2013).

Terjadinya peningkatan kapasitas dalam suatu kelembagaan secara langsung dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, sosial, dan pelayanan-pelayanan lainnya yang menjadi tugas pokok pemerintah (Maryam,

2016; Octariani, 2017). Hal ini sejalan dengan aturan kerja dari penyelenggaraan pelayanan publik yang tercantum pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 yang terdiri dari pelayanan dan persyaratan pelayanan, keterampilan, ketepatan, keadilan, kepastian waktu dan tarif/upah. Seluruh jenis pelayanan tersebut merupakan tanggung jawab besar yang dibebankan oleh negara kepada para aparatur sipil negara dengan tujuan untuk memberikan kepastian dalam kualitas baik pelayanan dan pemerintahan (*good governance and good government*).

Oleh karena itu diperlukan suatu usaha untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan dalam mengelola sektor pariwisata untuk menuju sektor pariwisata yang berkelanjutan agar dapat bersaing, dan menjadi daya tarik yang unggul bagi kota Batam. Transformasi tata kelola pariwisata penting untuk dilaksanakan oleh instansi yang menyelenggarakan pelayanan publik agar mampu menyediakan dan memfasilitasi pelayanan yang baik bagi sektor pariwisata.

Berkorelasi dengan permasalahan tersebut, peneliti menilai sangat tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul “Peningkatan Kapasitas Pemerintah Kota dalam Pengembangan Sektor Pariwisata yang Berkelanjutan di Kota Batam”. Dimana dalam penelitian ini mengandung tiga (3) indikator yang digunakan untuk melihat peningkatan kapasitas, yaitu indikator sumber daya, manajemen pengelolaan dan jangkauan jaringan pemerintah.

## **1.2. Identifikasi Masalah Penelitian**

Peneliti melakukan identifikasi penelitian yang bertujuan untuk menguji keterbatasan dari keterliban Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan di kota Batam, diantaranya yaitu:

1. Perkembangan sektor pariwisata yang cenderung lambat, dan tidak merata
2. Pencapaian kinerja pemerintah untuk terlibat langsung dalam pengembangan potensi-potensi pariwisata yang ada di kota Batam.

## **1.3. Batasan Masalah Penelitian**

Batasan masalah penelitian merupakan salah satu instrumen penting untuk memberikan ruang lingkup penelitian yang sedang dilakukan, peneliti mengungkapkan bahwasanya batasan penelitian dapat menguji kefokuskan penelitian sehingga proses dan hasil penelitian tidak melebar luas dan keluar dari rumusan penelitian. Penelitian saat ini terdapat keterbatasan yang hanya fokus kepada peningkatan kapasitas pemerintah kota dalam hal ini adalah dinas kebudayaan dan pariwisata kota Batam dalam pengembangan pariwisata yang berkelanjutan di kota Batam

## **1.4. Rumusan Masalah Penelitian**

1. Bagaimana peningkatan kapasitas yang dilakukan oleh pemerintah Kota Batam dalam pengembangan sektor pariwisata berkelanjutan di kota Batam ?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan kapasitas pemerintah kota Batam dalam pengembangan pariwisata di kota Batam ?

### **1.5. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisa peningkatan kapasitas yang dilakukan oleh dinas kebudayaan dan pariwisata dalam pengembangan pariwisata di kota Batam
2. Untuk menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan kapasitas dinas kebudayaan dan pariwisata dalam mengembangkan pariwisata di kota Batam

### **1.6. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang peneliti lakukan memiliki beberapa poin kebermanfaatan yang merupakan implikasi dari pelaksanaan penelitian. Hasil penelitian mencakup beberapa hal yang dapat dimanfaatkan sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis mampu untuk meningkatkan wawasan dan ilmu pengetahuan khususnya di bidang pelayanan publik, reformasi birokrasi dan pengelolaan sektor pariwisata berkelanjutan.

#### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis penelitian ini memberikan kebermanfaatan kepada masyarakat umum dan aktor kepentingan dalam pengelolaan dan pengembangan sektor pariwisata sehingga dapat dikembangkan menjadi lebih bijak dan memiliki nilai kebermanfaatan bagi lingkungan dan masyarakat sekitar destinasi wisata.