

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pariwisata merupakan salah satu sektor yang memiliki peran kuat terhadap perubahan dan sangat menjanjikan pada struktur global. Apalagi hal ini diperkuat dengan fakta bahwa Indonesia mempunyai potensi alam dan kebudayaan yang besar yang bisa dijadikan sebagai komoditas bagi pengembangan industri pariwisata. Di mana salah satu tujuan pengembangan pariwisata di Indonesia ialah untuk mendulang pendapatan devisa dan pendapatan negara serta masyarakat secara umum.¹ Sekaligus pariwisata telah menjadi *backbone* perekonomian dan sektor strategis dalam perekonomian Indonesia, tidak hanya berkontribusi terhadap pendapatan domestik bruto (PDB) ataupun devisa negara, namun pariwisata juga membuka lapangan kerja di masyarakat.² Hal tersebut berarti berwisata sudah menjadi salah satu kebutuhan hidup masyarakat. Oleh karena itu, linier dengan kondisi tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian disingkat sebagai UUD NRI 1945 mengatur bahwa potensi kemewahan alam yang terkandung di Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³ Di mana spektrum kemakmuran rakyat itu bisa dicapai salah satunya melalui pembuatan kebijakan pariwisata yang baik.

¹ Ketut suwena, Gusti Ngurah W, *Pengetahuan Dasar Ilmu Pariwisata*, Denpasar, Pustaka Larasan, 2017, hlm.10.

² Sri Nurhayati Qodriyatun, dkk. *Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Melalui Ekowisata*, Jakarta Pusat, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2018, hlm. 5.

³ Lihat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Sebagai upaya untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945⁴, dibuatlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yang mengatur rincian umum terkait kepariwisataan sebagai salah satu bentuk manifestasi pemanfaatan kemewahan alam bagi kepentingan rakyat. Kepentingan tersebut diharapkan mampu mencakup baik di tingkat nasional maupun daerah kabupaten/kota. Oleh karena itu, melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009, perihal peraturan terkait kepariwisataan di tingkat daerah kabupaten/kota, diatur rencana induk pembangunan kepariwisataan melalui Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintahan Daerah diberikan hak prerogatif melalui UUD NRI 1945 untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain sebagai wujud implementasi otonomi daerah.⁵ Sehingga dalam hal ini diharapkan Pemerintah Daerah di tingkat kabupaten/kota mampu menjadi regulator pengembangan pariwisata di tingkat daerah kabupaten/kota berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan.

Sebagai upaya memanfaatkan kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI 1945, Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan membuat formulasi kebijakan kepariwisataan melalui Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Bangkalan (RIPPARKAB) Tahun 2020-2035 yang salah satu tujuannya adalah untuk mewujudkan industri pariwisata kabupaten yang mampu menggerakkan

⁴ Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

⁵ Lihat Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945.

perekonomian daerah dan pendapatan masyarakat lokal melalui peningkatan investasi, kerjasama usaha dan perluasan lapangan kerja.⁶

Berkaitan dengan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan dalam hal pemanfaatan ruang melalui pendekatan industri pariwisata yang kemudian dibuatnya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang RIPPARKAB Bangkalan, kawasan pesisir pun dituangkan dalam regulasi sebagai sasaran strategis dalam pembangunan pariwisata.⁷ Artinya, dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan menganggap bahwa kawasan pesisir memiliki potensi ekonomis jika kawasan tersebut mampu dikelola dengan baik melalui pembangunan pariwisata.

Sementara dalam hal pembangunan pariwisata, harus ada koordinasi dan perencanaan yang baik untuk mengoptimalisasikan pembangunan tersebut, artinya pembangunan pariwisata harus diseimbangkan dengan karakteristik masyarakat yang terdapat pada daerah tersebut.⁸ Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Perda Nomor 1 Tahun 2020 tentang RIPPARKAB Bangkalan disebutkan bahwa visi pembangunan kepariwisataan adalah terwujudnya Bangkalan sebagai Destinasi Pariwisata Berbasis Kearifan Lokal, Berkualitas, Berdaya Saing dan Berkelanjutan untuk Kesejahteraan Masyarakat.

Substansi Pasal tersebut secara jelas menegaskan bahwa kebijakan pembangunan pariwisata merupakan representasi dari karakter dan budaya

⁶ Pasal 4 ayat (3) huruf c Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Bangkalan Tahun 2020-2035

⁷ Lihat Pasal 10 ayat 2 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Bangkalan Tahun 2020-2035

⁸ Anastasia Murdiastuti, dkk, *Kebijakan Pengembangan Pariwisata Berbasis Democratic Governance*, Surabaya: Pustaka Radja, 2014, hlm. 20.

masyarakat Bangkalan. Akan tetapi, dalam regulasi tersebut masih belum mengatur secara khusus terkait kebijakan pembangunan pariwisata yang berbasis kearifan lokal yang sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh Kabupaten Bangkalan di mana secara geografis memiliki kawasan pesisir di hampir seluruh wilayahnya. Kawasan pesisir juga merupakan pintu gerbang masuk pulau Madura khususnya gerbang kabupaten Bangkalan. Dengan demikian terdapat kekosongan hukum dalam pengaturan bidang pariwisata di Kabupaten Bangkalan. Sementara hal tersebut merupakan hal yang sangat penting untuk menjadikan Kabupaten Bangkalan sebagai pemerintah daerah yang menjadi tujuan wisata baik wisatawan lokal maupun wisatawan asing. Untuk itu dibutuhkan pengaturan yang komprehensif pariwisata berbasis kawasan pesisir.

Hal ini menegaskan bahwa formulasi kebijakan pariwisata bagi kawasan pesisir yang tidak direncanakan secara konseptual dengan melibatkan beberapa pihak berkepentingan berpotensi menimbulkan masalah sosial dan budaya. Berangkat dari uraian di atas, maka hal tersebut melatarbelakangi penulis untuk mengangkat permasalahan ini dalam bentuk penelitian skripsi dengan judul:

OPTIMALISASI KEBIJAKAN PARIWISATA BAGI KAWASAN PESISIR DI KABUPATEN BANGKALAN.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan dari uraian pada latar belakang penelitian di atas, maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Kebijakan Pariwisata bagi kawasan pesisir di Kabupaten Bangkalan?

2. Apa faktor-faktor penghambat dalam optimalisasi kebijakan pariwisata bagi kawasan pesisir di Kabupaten Bangkalan?

1.3 Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari rumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan:

1. Untuk menganalisa kebijakan pariwisata bagi kawasan pesisir di Kabupaten Bangkalan berdasarkan peraturan daerah terkait.
2. Untuk menganalisa faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam optimalisasi kebijakan pariwisata bagi kawasan pesisir.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dibuatnya penelitian ini diharapkan memuat utilitas yang baik dari segi teoretis maupun praktis, di antaranya sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis

Dari segi orientasi teoretis, penelitian ini diharapkan mampu menyumbang pengetahuan baru terkait data-data ilmiah kepariwisataan dan konsep-konsep terkait kebijakan pariwisata bagi kawasan pesisir. Dan dimungkinkan bisa dijadikan referensi akademis bagi para akademisi yang berminat dalam bidang kajian yang sama.

2. Kegunaan Praktis

Dari segi praktisnya, penelitian ini sedikit banyak diharapkan mampu dijadikan refleksi kritis terhadap perumusan kebijakan pariwisata di masa mendatang oleh pihak-pihak terkait. Dan diharapkan bisa memberikan

sumbangsih dalam rangka pembangunan kepariwisataan khususnya sebagai upaya pemanfaatan potensi kawasan pesisir di Kabupaten Bangkalan.

1.5 Keaslian Penelitian

Agar keaslian atau orisinalitas skripsi ini terjaga, maka penulis telah berupaya mencari dan membaca tulisan terdahulu yang mengkaji tema sejenis. Hal ini dilakukan dalam upaya untuk mengetahui perbedaan fundamental pada skripsi yang hendak ditulis dengan tulisan-tulisan sebelumnya. Dan tulisan-tulisan tersebut dijelaskan secara naratif lengkap dengan asalnya.

Tabel 1. 1 Keaslian Penelitian dan Korelasinya

No.	Peneliti sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi dengan penelitian ini
1.	Wardana (Universitas Lampung) ⁹	Potensi dan Strategi Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Pesisir Barat	Penelitian ini membahas tentang potensi dan strategi pengembangan pariwisata di Kabupaten Pesisir Barat.	Dalam penelitian ini, Wardana mencari tahu atau meneliti tentang potensi dan strategi yang dialokasikan bagi pengembangan pariwisata di Kabupaten Pesisir Barat, dengan menggunakan pendekatan deskriptif, Wardana dan teknik analisis data berupa reduksi data dan penarikan kesimpulan, penelitian ini berkesimpulan bahwa Dinas Pariwisata Kabupaten Pesisir Barat memiliki strategi untuk mengembangkan potensi pariwisata di Kabupaten Pesisir Barat. Di mana strategi tersebut di antaranya:

⁹ Wardana, "Potensi dan Strategi Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Pesisir Barat", dalam <http://digilib.unila.ac.id/29258/>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2022.

				<i>Man, Money, Material, Methode, dan Market.</i> Meskipun membahas terkait kepariwisataan, namun penelitian ini tidak menjadikan potensi kawasan pesisir sebagai objek penelitian. Sehingga penelitian tersebut tidak memiliki kemiripan dengan penelitian penulis.
2.	Mifta Damai Riyaningtyas (Universitas Negeri Yogyakarta) ¹⁰	Strategi Pengembangan Daerah Pesisir Pantai sebagai Objek Pariwisata di Kabupaten Pacitan	Skripsi ini membahas tentang bagaimana strategi pengembangan daerah pesisir pantai di Kabupaten Pacitan	Penelitian Mifta Damai Riyaningtyas ini meneliti tentang bagaimana strategi pengembangan daerah pesisir di Kabupaten Pacitan yang berkesimpulan bahwa formulasi strategi terkait pengembangan daerah pesisir adalah dengan membuat rencana induk atau dokumen perencanaan seperti <i>Master Plan, DED (Detail Engineering Design)</i> . Meskipun penelitian tersebut sama-sama membahas terkait konsep pengembangan daerah pesisir, namun objek penelitiannya berbeda dengan penelitian penulis.
3.	Aldy Adrianus Tatali, dkk (Universitas	Strategi Pengembangan Pariwisata Pesisir di Desa Bentung Kabupaten Kepulauan Sangihe	Penelitian ini membahas terkait strategi pengembangan pariwisata pesisir di Desa Bentung Kabupaten Kepulauan Sangihe	Penelitian Aldy Adrianus Tatali, dkk, ini bertujuan untuk menemukan potensi pariwisata pesisir yang ada di Kabupaten Kepulauan Sangihe yang memiliki potensi

¹⁰ Mifta Damai Riyaningtyas, "Strategi Pengembangan Daerah Pesisir Pantai sebagai Objek Pariwisata di Kabupaten Pacitan", dalam <http://eprints.uny.ac.id/22828/>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2022.

	Sam Ratulangi) ¹¹	Provinsi Sulawesi Utara	Provinsi Sulawesi Utara	pariwisata pesisir yang besar, namun masih belum dikelola secara maksimal. Di mana penelitian tersebut berkesimpulan dengan melalui sejumlah tahap observasi bahwa Desa Bentung memiliki potensi sangat baik pada pariwisata pesisir jika dilihat dari luas topografi wilayah, sumber daya alamnya seperti adanya kawasan terumbu karang, kawasan <i>mangrove</i> , dll.
	Musaddun, dkk. (Universitas Diponegoro) ¹²	Bentuk Pengembangan Pariwisata Pesisir Berkelanjutan di Kabupaten Pekalongan	Penelitian ini mengidentifikasi tentang bentuk pengembangan pariwisata pesisir berkelanjutan di Kabupaten Pekalongan	Penelitian yang dilakukan oleh Musaddun, dkk, ini mengkaji tentang potensi dan permasalahan pariwisata pesisir di Kabupaten Pekalongan serta kajian mengenai bentuk-bentuk pengembangannya. Penelitian yang dilakukan oleh Musaddun, dkk, tersebut memiliki relevansi dengan penelitian penulis dalam hal kajian pengembangan. Namun, objek penelitian di atas berbeda dengan objek penelitian penulis.

Keempat penelitian tersebut di atas yang bisa dianggap paling progresif hasil kesimpulannya. Namun masih belum terdapat upaya inventarisir terhadap faktor-

¹¹ Aldy Adrianus Tatali, dkk, "Strategi Pengembangan Pariwisata Pesisir di Desa Bentung Kabupaten Kepulauan Sangihe Provinsi Sulawesi Utara", dalam <http://ejournal-balitbang.kkp.go.id/index.php/jkse/article/view/6703>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2022.

¹² Musaddun, dkk, "Bentuk Pengembangan Pariwisata Pesisir Berkelanjutan di Kabupaten Pekalongan", dalam <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/ruang/article/view/5316>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2022.

faktor penghambat dalam pengembangan pariwisata pesisir yang orientasinya bisa digunakan sebagai terobosan rumusan normatif terkait model kebijakan pariwisata bagi kawasan pesisir yang paling memungkinkan yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bangkalan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode *socio legal* atau sosiologi hukum, yakni mengkaji atau mengelaborasi ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di dalam masyarakat. Atau dalam arti lain, suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta dan data yang dibutuhkan.¹³ Peneliti menggunakan metode *socio legal* atau sosiologi hukum karena perlunya analisis normatif dengan fenomena konkret yang terjadi di dalam masyarakat. Maka dari itu, dalam penelitian ini kajian normatifnya adalah menganalisis kebijakan pariwisata bagi kawasan pesisir di Kabupaten Bangkalan melalui Peraturan Daerah terkait. Kedua, apakah terdapat kendala dalam upaya mengoptimalkan kebijakan tersebut.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Terdapat dua metode pendekatan dalam penyusunan skripsi ini di antaranya:

¹³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002, hlm. 16.

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai undang-undang dan regulasi terkait dengan masalah hukum dalam penelitian ini.¹⁴ Pendekatan perundang-undangan akan membuka kesempatan bagi penulis untuk mempelajari dan memahami konsistensi dan kesesuaian suatu undang-undang dengan Undang-undang Dasar atau antara regulasi dengan undang-undang. Lainnya wajib memahami hierarki perundang-undangan, asas-asas serta substansi hukum dalam perundang-undangan. Artinya perundang-undangan adalah sumber hukum yang paling utama.

b. Pendekatan Kualitatif (*Qualitative Approach*)

Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu tentang apa yang dinyatakan oleh informan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan dengan melihat, mempelajari, dan memahami kenyataan serta prakteknya di lapangan melalui observasi dan wawancara.¹⁵

1.6.3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan pada instansi-instansi terkait yang memiliki kewenangan yang linier dalam pelaksanaan kebijakan pariwisata

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenda Media, 2011, hlm. 93.

bagi kawasan pesisir di Kabupaten Bangkalan. Di antaranya dengan pihak Komisi D DPRD Kabupaten Bangkalan, pihak Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Bangkalan, pihak Destinasi di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bangkalan, dan pihak Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bangkalan (BAPPEDA).

1.6.4. Sumber Data

Adapun sumber data yang penulis gunakan dalam penelitian ini di antaranya:

a. Data Primer

Data primer didapat atau dikumpulkan dari pihak pertama, pengumpulan data ini biasanya melalui beberapa metode seperti wawancara, jejak maupun dari cara lain, yang menjadi sumber data primer yaitu dengan cara meneliti ke objeknya langsung sebagai subyek informasi yang terkait dengan penelitian ini. Data primer dikumpulkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian. Pada penelitian ini jawaban data primer diperoleh langsung dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan di beberapa tempat dengan pihak di antaranya:

1. Kabid Destinasi di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Bangkalan;
2. Kepala Subbidang Pariwisata Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Bangkalan;
3. Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Bangkalan;

4. Staff Seksi Pelaksanaan Penataan Ruang di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Bangkalan.

b. Data Sekunder

Data sekunder yakni data yang dikumpulkan peneliti yang secara fungsional menjadi penunjang dan pendukung bahan hukum primer.¹⁶

Data sekunder yaitu data yang dapat memberikan penjelasan terhadap data primer, dapat berupa peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, buku-buku, jurnal ilmiah, surat kabar, pamflet, brosur hingga berita di internet. Kegunaan data sekunder adalah untuk mencari data awal atau informasi, mendapatkan landasan teori atau landasan hukum, mendapatkan batasan, defenisi, arti suatu istilah.¹⁷

Data sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini di antaranya:

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan;
2. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten Bangkalan;
3. Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Kabupaten Bangkalan Tahun 2020-2035.

1.6.5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum adalah teknik untuk memperoleh bahan hukum yang dapat berupa studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan serta wawancara. Dalam penelitian ini teknik

¹⁶ Dyah Ochtoria Susanti, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm. 53.

¹⁷ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 1996, hlm. 20-22.

pengumpulan bahan hukum yang digunakan berupa studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan dengan mengumpulkan beberapa regulasi terkait dengan permasalahan yang sedang diteliti. Selain itu, buku sebagai pengetahuan penunjang untuk menambah eksplorasi data tentang kebijakan pariwisata tersebut. Studi dokumen dan wawancara juga digunakan dalam penelitian ini dengan melihat dan menganalisis dokumen-dokumen yang telah dibuat dan berkenaan langsung dengan kebijakan pariwisata bagi kawasan pesisir di Kabupaten Bangkalan serta menggali informasi dan berdiskusi dengan narasumber atau informan yang berkaitan dengan persoalan kepariwisataan.

1.6.6. Analisis Bahan Hukum

Data yang telah diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, namun memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan dan karena itu lebih mengutamakan mutu (kualitas) dari kata, bukan kualitas. Lebih lanjut menurut Muhaimin, penggunaan analisis kualitatif dalam penelitian hukum karena alasan di antaranya data yang terkumpul berupa kalimat-kalimat pernyataan, data yang terkumpul berupa informasi, relasi antar variabel tidak bisa diukur dengan angka, dan pengumpulan data mengacu bahan wawancara dan observasi.¹⁸

¹⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, Mataram University Press, 2020, hlm. 127.