

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perkembangan dunia pariwisata telah mengalami berbagai perubahan baik perubahan pola, bentuk dan sifat kegiatan, serta dorongan orang untuk melakukan perjalanan. Pariwisata merupakan industri gaya baru yang mampu menyediakan pertumbuhan ekonomi yang cukup dalam hal kesempatan kerja, pendapatan, taraf hidup dan dalam mengaktifkan sektor lain di dalam negara penerima wisatawan. Kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional. Pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Strategi pembangunan kepariwisataan yang berorientasi pada pertumbuhan ini sangat mengedepankan perolehan devisa dan pertumbuhan investasi di sektor kepariwisataan.<sup>1</sup>

Pariwisata merupakan hal yang sangat penting bagi perkembangan dan kemajuan suatu wilayah. Dari hasil pariwisata di Indonesia dapat menjadi salah satu sumber pendapatan pajak Negara Indonesia. Pariwisata suatu wilayah dapat

---

<sup>1</sup> Bambang Sunaryo, “*Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata*”, (Yogyakarta: Gava Media, 2013), hlm. 49.

menjadi ciri khas atau karakter suatu wilayah yang membuatnya berbeda dengan daerah lainnya.

Terkait dalam hal itu, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (selanjutnya disebut UU Pariwisata) menyatakan bahwa kepariwisataan mempunyai peranan penting untuk memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperbesar pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat serta memupuk rasa cinta tanah air, memperkaya kebudayaannasional dan memantapkan pembinaannya dalam rangka memperkuat jati diri bangsa dan mempererat persahabatan antar bangsa.<sup>2</sup>

Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.<sup>3</sup> Pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global. Dalam upaya mewujudkan pembangunan pariwisata yang baik, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pemerintah pusat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pemerintah daerah terkait urusan pemerintahan.<sup>4</sup> Di dalam tatanan pemerintah daerah terdapat cakupan atau bidang-bidang tertentu dan dikelola oleh instansi dibawah pemerintah daerah

---

<sup>2</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

<sup>3</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional.

<sup>4</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

tingkat I atau II. Untuk itu Pemerintah daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota memiliki kewenangan dalam hal perencanaan, pembangunan dan pengembangan potensi wisata yang ada di daerahnya masing-masing.

Untuk sektor pariwisata, kementerian pariwisata memberikan dukungan terkait kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk mempercepat pengembangan daya tarik wisata di daerah. Dalam implementasinya, kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak selalu berjalan dengan baik di daerah. Pemilihan lokasi hingga pada bentuk fasilitas yang akan dikembangkan perlu diidentifikasi lebih lanjut terlebih dahulu sebelum kegiatan dilaksanakan. Oleh karenanya diperlukan peran serta pemerintah untuk mendukung pengembangan daya tarik wisata, supaya pelaksanaan kegiatan terkait dekonsentrasi dan tugas pembantuan dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan kebutuhan di daerah dan selaras dengan strategi pembangunan pariwisata nasional.<sup>5</sup>

Ketentuan dalam UU Pariwisata dilaksanakan di daerah, hal tersebut bergantung pada ruang lingkup kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada daerah dalam urusan kepariwisataan.<sup>6</sup> Peraturan Daerah merupakan salah satu instrument bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk peraturan daerah.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Isharyanto, dkk, *Hukum Kepariwisata & Negara Kesejahteraan (Antara Kebijakan dan Pluralisme Lokal)*, (Jakarta: Halaman Moeka Publishing, 2019), hlm. 41.

<sup>6</sup> Dewa Gede Palguna, *Aspek Hukum Manajemen Destinasi Bali Tawaran Pendekatan Satu Pintu, Dalam Pariwisata Berkelanjutan dalam Pusaran Krisis Global*, (Denpasar : Udayana University Press, 2010), hlm. 161.

<sup>7</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*, (Bandar Lampung, : Justice Publisher, 2014), hlm. 146.

Dasar hukum pemerintah daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI), tepatnya Pasal 18. Dalam pasal tersebut dapat dikatakan sebagai titik tolak otonomi pemerintahan daerah di Indonesia dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah merupakan perwujudan dari sistem desentralisasi yang membagi wewenang pemerintah pusat ke pemerintah daerah.<sup>8</sup> Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI ditentukan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan Otonomi Daerah, sesuai dengan kewenangannya Pemerintah Kabupaten/Kota dituntut untuk bekerja keras dalam melaksanakan pembangunan termasuk pembangunan dalam sektor kepariwisataan di daerahnya masing-masing untuk dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Pemerintah Daerah harus mengetahui benar kondisi fisik/alam maupun kondisi manusia yang merupakan karakter wilayahnya, sehingga pemanfaatan ruang tepat sasaran. Dalam mengembangkan sektor pariwisata harus ada komitmen/kesungguhan dari Pemerintah Daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pengendalian dan pengawasan. Tanpa adanya komitmen dari pemerintah daerah mustahil pembangunan sektor pariwisata ini berkembang sesuai dengan harapan.<sup>9</sup>

Terkait dengan pembangunan kepariwisataan daerah, hal ini sesuai dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2007 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Jawa Timur Tahun 2017-2032 menjelaskan bahwasannya pariwisata provinsi di Jawa Timur diklasifikasikan ke

---

<sup>8</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Op.Cit*, hlm. 14.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 44.

dalam perwilayahan destinasi pariwisata, meliputi 5 (lima) Destinasi Pariwisata Provinsi (selanjutnya disebut DPP) yang terdiri dari 19 (sembilan belas) Kawasan Strategis Pariwisata Provinsi (selanjutnya disebut KSPP).<sup>10</sup> Dari kelima DPP, Madura termasuk kedalam salah satu wilayah DPP yang terdiri dari 2 (dua) KSPP yakni KSPP Bangkalan-Sampang-Pamekasan dan sekitarnya, dan KSPP Sumenep dan sekitarnya.<sup>11</sup>

Madura merupakan salah satu pulau di Indonesia yang memiliki potensi-potensi pariwisata yang dapat dikembangkan. Madura terdiri dari 4 (empat) Kabupaten yakni Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep. Dari keempat kabupaten tersebut, Sumenep memiliki berbagai macam jenis wisata di dalam satu kawasan. Kabupaten Sumenep adalah satu dari sekian banyaknya daerah di Indonesia yang memiliki potensi wisata yang cukup besar dengan berbagai tempat wisata yang telah ada. Telah banyak destinasi wisata di Kabupaten Sumenep yang menjadi sorotan dan diminati oleh wisatawan. Kecamatan Pasongsongan merupakan salah satu contohnya. Terdapat beberapa destinasi wisata potensial yang berada di Kecamatan Pasongsongan mulai dari panorama pantai, alam dan religi. Destinasi wisata tersebut yaitu:

1. Panorama pantai yaitu Pelabuhan Perikanan Pasongsongan;
2. Wisata alam yaitu Goa Soekarno; dan
3. Wisata religi yaitu Astah Buju' Panaongan.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Sumenep

---

<sup>10</sup> Pasal 8 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2017 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Jawa Timur Tahun 2017-2032.

<sup>11</sup> *Ibid*, Pasal 10 ayat (6).

Tahun 2018-2025, bahwa pembangunan kepariwisataan perlu dilakukan secara terarah, terfokus, berkelanjutan, komprehensif dan adaptif dengan berlandaskan atas nilai-nilai kepastian hukum, kemanfaatan, sumber daya wisata dan sumber daya manusia yang diperlukan untuk menunjang pembangunan daerah di Kabupaten Sumenep. Sasaran dari Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Sumenep (selanjutnya disebut RIPPARKAB) meliputi:

- a. Terwujudnya destinasi pariwisata yang mempunyai keunikan lokal, keaslian, keindahan, kelangkaan, dan berwawasan lingkungan yang mampu mendorong pembangunan daerah dan peningkatan pendapatan masyarakat;
- b. Terwujudnya pemasaran pariwisata yang efektif, terpadu dan bertanggung jawab untuk meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara maupun mancanegara dengan memanfaatkan merek/*branding* Daerah Sumenep;
- c. Terwujudnya industri pariwisata yang berdaya saing, kredibel dan bertanggung jawab terhadap lingkungan alam dan sosial budaya yang didukung oleh sumber daya manusia pariwisata yang berkualitas; dan
- d. Terwujudnya kapasitas lembaga kepariwisataan dan sistem tata kelola pariwisata yang efektif dan efisien dalam rangka mendorong terwujudnya pembangunan destinasi pariwisata, pemasaran pariwisata dan industri pariwisata yang unggul, berbudata, berdaya saing dan berkelanjutan.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Pasal 3 ayat (6) Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep No. 4 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Sumenep Tahun 2018-2025.

Sasaran RIPPARKAB tersebut dalam implementasinya masih belum optimal, seperti halnya di Kecamatan Pasongsongan. Masih terdapat banyak problematika di kawasan destinasi wisata. Pengelolaan dari masing-masing destinasi wisata tersebut patut diperhatikan. Seperti halnya Tempat Pelelangan Ikan (selanjutnya disebut TPI) yang terdapat dalam area Pelabuhan Perikanan Pasongsongan. Pelabuhan Perikanan Pasongsongan merupakan pusat atau sentra kegiatan perikanan terbesar di pulau Madura. Letak geografis dari pelabuhan tersebut yakni berada di Dusun Lebak, Desa Pasongsongan, Kecamatan Pasongsongan. Potensi yang terdapat dalam pelabuhan tersebut sangat besar mengingat dari data statistik yang ada, selama periode tahun 2016-2019 tercatat produksi hasil tangkapan di atas 2 juta kg pertahun.<sup>13</sup> Dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat khususnya nelayan, Unit Pelayanan Teknis Pelabuhan Perikanan Pantai Pasongsongan (selanjutnya disebut UPT. PPP) didukung dengan beberapa fasilitas, baik fasilitas pokok, fasilitas fungsional, maupun fasilitas penunjang. Dari beberapa fasilitas tersebut, terdapat fasilitas Gedung TPI yang terlihat terbengkalai dengan atap yang sudah berlubang, minim perawatan dan akhirnya menjadi terbengkalai. TPI tersebut dibangun pada tahun 2012, dan diresmikan pada tahun 2013. Gedung TPI yang memiliki luas 33x10m tersebut dari tahun peresmian hingga saat ini masih belum ada aktifitas pelelangan ikan didalamnya.<sup>14</sup> Sebuah pertanyaan besar apa alasan dari mangkraknya bangunan tersebut yang notabene apabila bisa difungsikan dengan baik maka akan memberikan manfaat yang besar bagi kehidupan ekonomi masyarakat sekitar

---

<sup>13</sup> KIM Milenial, “*Mengenal Sentra Penghasil Produk Kelautan dan Perikanan di Pasongsongan*” <https://www.milenial.web.id/2020/03/mengenal-sentra-penghasil-produk.html>(diakses pada 8 Oktober 2022, pukul 13.11).

<sup>14</sup> *Ibid.*

Desa Pasongsongan. Berdasarkan penuturan Kepala Desa Pasongsongan, Ahmad Saleh Hariyanto membenarkan tidak adanya aktifitas pelelangan ikan sama sekali di dalam TPI sejak didirikannya bangunan tersebut. Alasan mangkraknya bangunan TPI Pasongsongan adalah belum adanya regulasi atau pengaturan yang jelas dari pemerintah kabupaten mengenai proses pelelangan. Pemerintah Kabupaten hanya memberikan sarana prasarana namun tidak bisa memfasilitasi proses pelelangan di dalam TPI tersebut. Upaya yang dilakukan Pemerintah Desa Pasongsongan dalam menyikapi mangkraknya bangunan tersebut adalah dengan berkomunikasi dengan pihak pemerintah kabupaten, namun hasil yang didapat dari upaya tersebut hanyalah janji saja.<sup>15</sup>

Tidak jauh dari Pelabuhan Perikanan Pasongsongan, terdapat 2 (dua) destinasi wisata yang memiliki potensi yang cukup besar. Asta' Buju Panaongan dan Goa Soekarno. Letak geografis dari kedua destinasi wisata tersebut masuk ke dalam wilayah Desa Panaongan, Kecamatan Pasongsongan. Asta' Buju Panaongan merupakan sebuah destinasi wisata religi yang ditemukan 23 tahun yang lalu, tepatnya tanggal 9 September 1999. Asta' Buju Panaongan ditemukan melalui mimpi dari sang juru kunci yakni Imam Syafi'i bahwa disebelah barat daya pohon siwalan ada cahaya turun di pasir hamil (beddi se ngandung). Selanjutnya, sang juru kunci dan saudaranya yang bernama H. Amiruddin beserta 13 (tiga belas) orang termasuk keponakannya melakukan penggalian. Dan hasilnya mereka menemukan makam di dalam timbunan pasir dengan ketinggian 7,5m yang selanjutnya makam tersebut diberi nama Asta' Buju Panaongan. Hal tersebut menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan karena kaya akan nilai

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Achmad Saleh Hariyanto, tanggal 26 September 2022 di Balai Desa Pasongsongan, Kecamatan Pasongsongan, Kabupaten Sumenep.

sejarah terutama sejarah islam di Jawa. Pengelolaan destinasi wisata Asta' Buju Panaongan ini berasal dari swadaya dan hasil sumbangan para peziarah. Imam Syafi'i selaku juru kunci atau pengelola Asta' Buju Panaongan menjelaskan bahwa Asta' tidak pernah menerima bantuan apa pun dari pemerintah. Potensi Asta' Buju Panaongan sebagai destinasi wisata bisa terbilang besar, namun pihak pengelola menuturkan bahwasannya enggan menjadikan Asta' Buju Panaongan sebagai salah satu bentuk dari pariwisata dengan alasan tidak mau merusak suasana islami yang selama ini dijaga oleh pihak pengelola. Dasar dari alasan tersebut adalah mengenai letak geografis dari Asta' Buju Panaongan yang terletak dibelakang kawasan pantai dengan pasir putih yang sangat indah. Kekhawatiran dari pihak pengelola adalah wisatawan yang berkunjung ke Asta' Buju Panaongan memiliki motif lain, bukan hanya untuk berziarah namun ingin berkunjung ke pantai yang terletak tepat dibelakang Asta' Buju Panaongan. Imam Syafi'i juga menuturkan bahwasannya pihak pengelola Asta' Buju Panaongan bersedia untuk bekerja sama dengan Pemerintah Desa Panaongan terkait pengelolaan, namun dalam tanda kutip tidak sepenuhnya diambil alih oleh Pemerintah Desa Panaongan. Dan juga dari pihak pengelola Asta' Buju Panaongan tetap berpendirian tidak menginginkan adanya motif lain dari wisatawan yang berkunjung ke Asta' Buju Panaongan, hanya dikhususkan untuk berziarah atau tempat wisata religi.<sup>16</sup>

Sedikit bergeser dari Asta' Buju Panaongan, terdapat destinasi wisata alam yang sedang naik daun yaitu Goa Soekarno. Letak dari Goa Soekarno adalah di Dusun Benteng Utara, Desa Panaongan, Kecamatan Pasongsongan. Wisata

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan Imam Syafi'i, tanggal 5 Oktober 2022 di Asta' Buju Panaongan, Desa Panaongan, Kecamatan Pasongsongan, Kabupaten Sumenep.

tersebut dibuka (*launching*) pada tanggal 8 Juni 2019 dan sukses menggaet ribuan wisatawan untuk datang ke Goa Soekarno. Alasan diberi nama Goa Soekarno adalah goa tersebut awalnya dijadikan tempat bertapa seorang musafir pecinta Soekarno. Musafir tersebut bernama Sukardi berasal dari Kabupaten Jember. Sukardi menghabiskan waktu hidupnya dengan bertapa di goa tersebut dan kemudian menikah dengan perempuan desa setempat dan telah dikaruniai seorang anak laki-laki. Bukti kecintaan Sukardi terhadap bapak proklamator adalah dengan ditemukannya gambar-gambar Soekarno dan bendera merah putih yang terdapat dalam gua tersebut. Maka dari itu goa tersebut diberi nama Goa Soekarno. Wisata alam Goa Soekarno dikelola para aktivis sadar wisata yaitu PT. Madura Energi Infrastuktur.<sup>17</sup> Sugiman, selaku pengelola Goa Soekarno menuturkan bahwasannya pembangunan dan pengelolaan dari Goa Soekarno seutuhnya dibiayai swasta atau perorangan yaitu oleh Hairul Anwar, Direktur PT. Madura Energi Infrastruktur. Sarana dan prasarana di dalam destinasi wisata Goa Soekarno juga sepenuhnya dibangun dengan biaya mandiri. Untuk pengelolaan, pihak pengelola menggandeng badan usaha milik desa (BUMDes) dengan harapan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat sekitar.<sup>18</sup>

Problematika dari masing-masing destinasi wisata diatasmenjadi kendala yang cukup serius bagi pengembangan potensi dari destinasi wisata tersebut. Potensi besar yang dimiliki TPI di Kecamatan Pasongsongan hingga saat ini belum beroperasi.<sup>19</sup> Juhari, Anggota Komisi II DPRD Sumenep sangat menyayangkan nasib dari TPI Pasongsongan, beliau juga menyarankan kepada

---

<sup>17</sup> Wawancara dengan Sugiman, tanggal 5 Oktober 2022 di Goa Soekarno, Desa Panaongan, Kecamatan Pasongsongan, Kabupaten Sumenep.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Kabar Madura, “*Apa Kabar TPI Pasongsongan*”, <https://kabarmadura.id/apa-kabar-tpi-pasongsongan/> (diakses pada 11 September 2022, pukul 14.53).

dinas terkait untuk memperjuangkan nasib bangunan tersebut agar TPI Pasongsongan dapat segera beroperasi walaupun itu akan dilimpahkan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur.<sup>20</sup> Padahal dari aspek dasar hukum pengelolaan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diatur bahwa urusan konkueran yang menjadi kewenangan provinsi dapat dikerjakan, a. sendiri oleh provinsi, b. ditugaskan kepada kabupaten/kota, c. ditugaskan kepada desa.<sup>21</sup> Asta' Buju Panaongan yang harusnya bisa menjadi wisata religi andalan Kecamatan Pasongsongan masih memiliki masalah beda persepsi antara pemerintah Desa dengan pihak pengelola terkait konsep pariwisata yang tepat terkait Asta' Buju Panaongan. Dan Goa Soekarno yang kepemilikannya atau pengelolaannya sebagian besar diurus oleh pihak swasta atau PT. Madura Energi Infrastruktur hingga warga sekitar memiliki persepsi bahwasannya pemerintah Desa tidak ikut andil dalam pengembangan wisata tersebut. Dari beberapa problematika dari masing-masing destinasi wisata tersebut, diperlukan adanya suatu kebijakan yang tepat dalam menangani problematika yang tengah terjadi di wilayah pesisir utara Pasongsongan terutama di masa pasca pandemi saat ini. Kebijakan pariwisata menjadi sangat strategis dan penting dalam pengembangan pariwisata. Salah satu *stakeholders* yang memiliki peranan penting adalah pemahaman baik dari pemerintah dalam merencanakan dan mengimplementasikan semua perencanaan pariwisata secara konsisten dan berkelanjutan. Di sisi lain, pelaku bisnis yang lebih berorientasi pada keuntungan tentu tidak bisa mengatur apa yang harus dilakukannya, tetapi pemerintah bisa mengatur apa yang tidak boleh mereka lakukan melalui kebijakan dan regulasi.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Misalnya dengan menetapkan peraturan tata ruang, perijinan, lisensi, akreditasi dan perundang-undangan. Pemilihan terhadap instrumen kebijakan akan sangat menentukan apabila didasarkan kepada kajian yang utuh terhadap tujuan yang ingin dicapai dengan cara seefisien mungkin, tidak didasarkan pada kajian yang parsial dan tidak menyeluruh.<sup>22</sup> Peran pembuat kebijakan (*policy maker*) sangat penting dalam menentukan kebijakan pariwisata yang akan diambil untuk mengembangkan potensi-potensi pariwisata. Tanpa adanya perencanaan yang komprehensif niscaya pengembangan potensi pariwisata Sumenep khususnya wilayah pesisir utara Pasongsongan tidak dapat dilakukan dengan berkesinambungan.

Destinasi-destinasi wisata diatas berpotensi besar dalam mendongkrak perekonomian masyarakat sekitar. Terlebih lagi wilayah Pasongsongan termasuk ke dalam Kawasan Peruntukan Pariwisata.<sup>23</sup> Selain itu, kawasan di Kecamatan Pasongsongan juga masuk ke dalam pengembangan kawasan strategis dari sudut kepentingan ekonomi serta kepentingan sosial budaya.<sup>24</sup> Dengan segala potensi yang ada di Kecamatan Pasongsongan, terkhusus Desa Pasongsongan dan Desa Panaongan, sudah seharusnya pemerintah daerah ikut andil dalam pengupayaan peningkatan kesejahteraan masyarakat dari sektor pariwisata. Diperlukan komparasi terhadap pihak-pihak yang terlibat langsung dalam permasalahan tersebut. Adapun lembaga yang berperan langsung adalah Dinas Kebudayaan, Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata serta Dinas Perikanan Kabupaten

---

<sup>22</sup> I Wayan Suardana, “Analisis Kebijakan Pengembangan Pariwisata (Intervensi Melalui Kebijakan Pariwisata Berkelanjutan di Bali)”<https://erepo.unud.ac.id/id/eprint/815> (diakses pada 8 Oktober 2022, pukul 17.22).

<sup>23</sup> Lihat Pasal 42 Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033.

<sup>24</sup> Lihat Pasal 51 ayat (1 dan 2) Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033.

Sumenep. Berdasarkan uraian di atas, maka dalam penelitian ini akan dikaji lebih lanjut dan lebih mendalam pada formulasi yang berjudul “Peran Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Potensi Wisata Pesisir Di Kecamatan Pasongsongan Kabupaten Sumenep”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, rumusan masalah yang akan menjadi fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Apa bentuk kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Sumenep dalam pengembangan potensi wisata?
2. Bagaimana hambatan yang dialami pemerintah daerah Kabupaten Sumenep dalam pengimplementasian kebijakan mengenai pengembangan potensi wisata?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan dan telah menjadi fokus pembahasan pada penelitian ini, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kebijakan yang diambil dan diterapkan pemerintah daerah Kabupaten Sumenep dalam mewujudkan pengembangan potensi wisata di Kabupaten Sumenep.
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan hambatan dalam pengimplementasian kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Sumenep mengenai pengembangan potensi wisata di Kecamatan Pasongsongan Kabupaten Sumenep.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

### 1. Manfaat Teoritis

- a. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan *feedback* bagi pihak terkait seperti dari pihak pemerintah dan masyarakat
- b. Memberi gambaran mengenai pengembangan potensi pariwisata, serta diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum terutama kajian mengenai peran pemerintah sebagai otoritas yang mempunyai kewenangan dalam merencanakan, membangun dan mengembangkan potensi wisata yang ada di daerah.
- c. Sebagai bahan referensi bagi peneliti lainnya dan diharapkan dapat berguna dan bermanfaat sebagai sumber kepustakaan dalam pengembangan ilmu hukum di masa yang akan datang

### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Akademisi, penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti, serta menjadi bahan informasi dalam perkembangan pengetahuan ilmu hukum, khususnya yang terfokus pada hukum pemerintahan daerah.
- b. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan menjadi referensi dan menjadi bahan masukan dalam perumusan kebijakan untuk pemerintah daerah maupun pemerintah

setempat dalam hal perencanaan, pembangunan dan pengembangan potensi wisata.

- c. Bagi masyarakat, penelitian ini dapat menjadi sumber informasi mengenai bagaimana peran pemerintah dalam hal pengembangan potensi wisata yang ada.

### 1.5 Keaslian Penelitian

Untuk mendukung keaslian dari suatu penelitian, dibutuhkan penelitian yang relevan dengan penelitian sebelumnya. Hal tersebut diperlukan sebagai bukti tidak adanya *plagiarism* antara penelitian sebelumnya dan penelitian yang sedang dilakukan. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Penelitian Terdahulu**

| No. | Nama Peneliti dan Publikasi                                        | Judul Penelitian                                                                                                  | Rumusan Masalah                                                                                                                                                                                                  | Metode Penelitian                                                                                                                                                                                                  |
|-----|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Rafdi Mustaqimarwan, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2018 | Peran Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Potensi Kepariwisata Kota Medan (Studi di Dinas Pariwisata Kota Medan) | 1. Bagaimana aturan hukum tentang kepariwisataan di Kota Medan?<br>2. Bagaimana kendala pemerintah daerah dalam meningkatkan potensi kepariwisataan di Kota Medan?<br>3. Bagaimana upaya pemerintah daerah dalam | Penelitian ini merupakan suatu penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan sosiologi atau yuridis empiris, yakni merupakan penelitian yang mencoba melihat kesesuaian antar peraturan-peraturan yang menyangkut |

|    |                                                 |                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                 |                                                                                                                                  | meningkatkan potensi kepariwisataan di Kota Medan ?                                                                                                                                                                                                                                 | tentang peran pemerintah daerah dalam meningkatkan potensi kepariwisataan.                                                                                                                                                                                                                       |
| 2. | Octavianus Pasang, Universitas Hasanuddin, 2018 | Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Objek Wisata Lolai Di Kabupaten Toraja Utara | 1. Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam upaya pengelolaan objek wisata Lolai di Kab. Toraja Utara?<br><br>2. Apakah faktor-faktor yang menghambat Pelaksanaan Kewenanganoleh Pemerintah Daerah dalam upaya pengelolaan objek wisata Lolai di Kab. Toraja Utara? | Jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum yuridis-empiris, dengan bentuk deskriptif analitik yaitu dengan mengurai, menjelaskan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan dari hasil penelitian dan dilakukan dengan mengadakan penelitian kepustakaan serta penelitian lapangan. |

(Sumber: Karya Mochamad Aditya Ramadhan)

Penelitian yang telah dilakukan oleh Rafdi Mustaqiwarman lebih berfokus pada kejelasan regulasi mengenai perubahan konsep pengembangan pariwisata, dari konsep pengembangan berkelanjutan dengan kondisi potensi wisata berbasis alam dan budaya yang mulai terancam kelestariannya, menuju pada

pengembangan wilayah yang bertumpu pada pemberdayaan masyarakat dan berorientasi pada prinsip keberlanjutan (*sustainability*).<sup>25</sup> Perbedaan yang terdapat dalam penelitian yang sedang dilakukan ini lebih difokuskan untuk menggali kebijakan atau regulasi yang tengah dilakukan oleh pihak pemerintah daerah sebagai pelaku otonomi daerah dalam upaya pengembangan potensi wisata.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Octavianus Pasang lebih berfokus pada pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan objek wisata. Penelitian tersebut lebih mendalami mengenai pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan objek wisata Lolai di Kabupaten Toraja Utara dengan memperhatikan perjanjian antar *stakeholders* namun pada implementasinya berbanding terbalik dengan isi perjanjian tersebut.<sup>26</sup> Penelitian tersebut juga melibatkan DPRD sebagai pihak legislator untuk menjawab rumusan masalah yang ada. Perbedaan yang terdapat dalam penelitian yang sedang dilakukan ini lebih difokuskan pada peran pemerintah daerah dalam upaya pengembangan potensi wisata yang masih berkembang di daerah dan belum sepenuhnya diambil alih atau diurus oleh pemerintah.

---

<sup>25</sup> Rafdi Mustaqimarwan, Skripsi: *Peran Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Potensi Kepariwisata Kota Medan (Studi di Dinas Pariwisata Kota Medan)*, (Medan: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2018), hlm. 55.

<sup>26</sup> Octavianus Pasang, Skripsi: *Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Objek Wisata Lolai Di Kabupaten Toraja Utara*, (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2018), hlm. 11.

## 1.6 Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian, desain penelitian harus mengikuti metode penelitian. Komponen-komponen yang perlu diperhatikan dalam mengadakan penelitian antara lain:

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris atau disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dalam masyarakat.<sup>27</sup> Bahan-bahan hukum dalam penelitian yuridis empiris meliputi data primer, data sekunder dan data tersier yang disusun guna dikaji dan diperuntukkan dalam mengambil kesimpulan serta hubungannya dengan masalah yang sedang diteliti.

### 1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan lapangan (*study field*) dan pendekatan histori (*historical approach*). Pendekatan lapangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara terjun langsung ke lokasi untuk mendapatkan dan mengumpulkan data.<sup>28</sup> Pendekatan Histori adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melihat suatu permasalahan yang melatar belakangi dengan apa yang dipelajari serta perkembangan pengaturan terkait isu yang terjadi di masyarakat.<sup>29</sup> Dapat dikatakan bahwa pendekatan penelitian ini

---

<sup>27</sup> Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), hlm. 126.

<sup>28</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34.

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 24.

bersifat deskriptif kualitatif yang berarti menganalisis dan menggambarkan penelitian secara objektif dan mendetail untuk mendapatkan hasil yang akurat.

### 1.6.3 Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder, yaitu:

#### 1. Data Primer

Data primer merupakan data utama yang di peroleh secara langsung dari tangan pertama dilapangan berdasarkan hasil observasi dan wawancara. Data ini berupa data yang diperoleh dari lokasi penelitian ataupun data yang bersumber dari informan atau narasumber yang berkaitan dengan variabel penelitian. Metode yang digunakan adalah metode wawancara (*interview*) kepada para pihak yang terkait dalam penelitian yang dilakukan secara *purpose sampling*, yaitu dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu dalam artian melakukan wawancara terhadap orang yang dianggap paham tentang persoalan yang tengah dialami dengan tujuan mempermudah dalam mendapatkan informasi terkait penelitian.<sup>30</sup>

#### 2. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah sumber data kedua setelah sumber data primer. Data yang di hasilkan dari data ini adalah data sekunder. Seperti penelitian data-data lain yang dibutuhkan sumber data sekunder diharapkan dapat berperan membantu mengungkap data yang diharapkan,

---

<sup>30</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 217-219.

seperti dokumentasi, undang-undang, arsip dan data-data lain yang dibutuhkan dalam penelitian ini.<sup>31</sup>

Data sekunder antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional.
6. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2017 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Jawa Timur Tahun 2017-2032.
7. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pemberdayaan Desa Wisata.
8. Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep No. 4 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Sumenep Tahun 2018-2025.

---

<sup>31</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2019), hlm. 296.

9. Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033.

#### **1.6.4 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokasi di wilayah pesisir utara Kecamatan Pasongsongan yakni Desa Pasongsongan dan Desa Panaongan. Lebih tepatnya di Pelabuhan Perikanan dan Tempat Pelelangan Ikan di Desa Pasongsongan, serta Goa Soekarno dan Asta Buju' di Desa Panaongan.

#### **1.6.5 Responden Penelitian**

Responden dalam penelitian ini antara lain:

1. Pejabat di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sumenep
2. Pejabat di Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Sumenep
3. Kepala Desa Pasongsongan
4. Kepala Desa Panaongan
5. Pengelola dan Pengunjung Goa Soekarno
6. Pengelola dan Pengunjung Asta Buju' Panaongan
7. Nelayan di Pelabuhan Perikanan Pasongsongan

### 1.6.6 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data

Teknik pengumpulan adalah sebuah metode yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk dapat mengumpulkan data dan informasi yang nantinya akan berguna sebagai fakta pendukung dalam memaparkan penelitiannya.<sup>32</sup> Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Observasi

Untuk memperoleh data tambahan dari wawancara yang dilakukan secara langsung dengan informan, peneliti melakukan observasi guna untuk mencocokkan data yang ada. Observasi tersebut dilakukan karena objek wisata yang diteliti merupakan program yang sedang berjalan. Maka dalam hal ini peneliti bisa mendapatkan informasi dan data tambahan dengan terjun dan merasakan pelaksanaannya secara langsung.

b. Wawancara

Wawancara tersebut dilakukan sebagai teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dengan narasumber atau informan. Wawancara dilakukan dengan cara mendalam guna untuk mendapatkan informasi atau data yang valid terkait dengan peran pemerintah dalam upaya pengembangan potensi pariwisata di lokasi penelitian.

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan metode mencari data tentang hal atau variable yang berupa buku, catatan, berita, majalah, agenda, surat kabar,

---

<sup>32</sup> Rifan Aditya, “Jenis Teknik Pengumpulan Data dan Penjelarasannya”, <https://suara.com/jenis-teknik-pengumpulan-data-dan-penjelarasannya> (diakses pada 12 September 2022, pukul 16.41).

dokumen-dokumen, Undang-Undang, media informasi dan lain-lain sebagainya yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Penggunaan dokumentasi ini ditujukan untuk melengkapi data yang telah ada sebelumnya.

#### **1.6.7 Analisis Data**

Penelitian ini dalam teknik analisa data menggunakan metode kualitatif, yang dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus. Lebih tepatnya menggunakan analisis model Miles and Huberman.<sup>33</sup> Tahapanyang di lakukan yaitu:

##### *1. Data Reduction (Reduksi Data)*

Yaitu dilakukan dengan cara mencari data dan informasi mengenai jalannyaperan pemerintah daerah dalam pengembangan potensi wisata pesisir di Kecamatan Pasongsongan Kabupaten Sumenep, untuk kemudian dilakukan pemilahan dan diambil data-data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini yang sesuai dengan fakta yang ada.

##### *2. Data Display (Penyajian Data)*

Setelah dilakukan pemilahan data dan informasi, kemudian melakukan penyajian data berdasarkan data yang telah dipilih untuk kemudian dituliskan kedalam naskah penelitian mengenai peran pemerintah daerah dalam pengembangan potensi wisata pesisir di Kecamatan Pasongsongan Kabupaten Sumenep.

---

<sup>33</sup> Sugiyono, *Op.Cit.* hlm. 134.

### 3. *Conclusion Verification* (Penarikan Kesimpulan)

Langkah selanjutnya yaitu melakukan peninjauan kembali data dan informasi yang ada untuk kemudian dilakukan penarikan kesimpulan terhadap hasil penelitian yang ada agar dapat lebih memahami penelitian ini.