

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kesatuan yang didesentralisir.¹ Indonesia Pasca amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Pasal 18 perihal Pemerintahan daerah yaitu bermakna mengenai dalam hal pembagian pada setiap - setiap daerah yang meliputi daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.² Pemerintahan daerah dapat mengatur, mengurus, dan mandiri dalam urusan rumah tangga dalam pemerintahan untuk kepentingan masyarakat di masing-masing daerah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan pemerintahan daerah merupakan pemerintahan yang otonom dalam Negara Indonesia.³

Otonomi daerah yang pada dasarnya adalah desentralisasi. Desentralisasi ialah suatu bentuk penyerahan urusan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang otonom, Menurut Philipus M Hadjon desentralisasi mengandung makna bahwa suatu wewenang untuk mengatur dan mengurus

¹ Yudi Widagdo Harimurti, *Kelembagaan Negara dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang : PT Cita Instans Selaras, 2019), hlm. 256.

² Lihat pada Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2014), hlm. 329.

dalam urusan pemerintahan tidak dilakukan oleh pemerintahan pusat,⁴ maka dari itu pemerintahan pusat menyerahkan wewenang dan tugas dalam daerah terhadap pemerintahan daerah.

Berdasarkan pada Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang (selanjutnya disebut UU Pemda), Pemerintahan Daerah ialah sebagai penyelenggara dalam pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang (selanjutnya disebut DPRD) dengan suatu prinsip otonom yang seluas - luasnya pada sistem dan prinsip kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Kepala Daerah dan DPRD adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berkedudukan secara sejajar dalam membangun Pemerintahan Daerah dalam suatu kebijakan dan aturan yang berlaku di daerah.

Membahas mengenai hierarki dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah merupakan peraturan paling bawah. Renny Rawasita mengartikan Peraturan Daerah yakni *instrumen* yang strategis sebagai sarana desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah maupun peraturan daerah pada prinsipnya berperan mendorong tercapainya desentralisasi di daerah.⁵ Peraturan Daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 18 ayat (6) berbunyi “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

⁴ Helmy Boemiya, ***Desentralisasi Asimetris Dalam Pemerintahan Daerah***, (Malang, : Peradaban Nuswantara, 2018), hlm. 14.

⁵ Renny Rawasita, ***Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah***, (Jakarta, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009), hlm. 60.

Perihal hukum dalam pembangunan daerah menurut Mochtar Kusumatmadja hukum merupakan sebagai alat dalam pembangunan yang menyatakan peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin perubahan itu terjadi secara teratur.⁶ Pemikiran hukum pembangunan ini hukum sebagai aturan dan landasan dasar dari suatu pembangunan - pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah untuk kesejahteraan perekonomian daerah.

Dalam mengembangkan pembangunan Nasional maupun Daerah. Pemerintah pusat maupun Daerah terus berusaha dalam mengembangkan suatu tempat pariwisata untuk menjadi salah satu faktor pembangunan dari segi ekonomi. Dalam hal demikian peranan Penyelenggara Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD untuk dapat mengelola maupun mengembangkan tempat pariwisata dari suatu kebijakan maupun aturan yang dibuat agar dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang (selanjutnya disebut PAD).

Pariwisata ialah merupakan suatu kegiatan - kegiatan wisata ini dan didukung sebagai fasilitas serta layanan yang telah dipersediakan oleh pemerintah, pengusaha dan masyarakat. Berdasarkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yang (selanjutnya disebut UU Pariwisata) yang berbunyi dalam Pasal 8 ayat (1) menyatakan Pembangunan Kepariwisata dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan

⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulisan Mochtar Kusumaatmadja*. (ED), Otje, Salman, Eddy Damian, (Bandung : PT Alumni, 2006) hlm. 19.

kepariwisataan nasional, rencana induk kepariwisataan provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota”.⁷

Salah satu bidang pembangunan dalam mengembangkan tempat Pariwisata dapat dimanfaatkan merupakan bentuk pembangunan pada potensi Daerah untuk meningkatkan kemandirian dan mensejahterahkan masyarakat. Tempat pariwisata dapat menjadi sebagai sumber perekonomian masyarakat dan juga dapat meningkatkan PAD. Pariwisata rangkaian suatu proses pembangunan ekonomi bagi Daerah yang mempunyai kekayaan alam ataupun Sumber Daya Manusia dalam pertumbuhan ekonomi di suatu Daerah merupakan kesejahteraan rakyat yang dapat dicapai.⁸

PAD merupakan suatu gambaran perihal keuangan daerah pada setiap daerah, dalam pengelolaan daerah pada umumnya yang mengandalkan retribusi dan pajak daerah. Mengenai pendapatan asli daerah dari sektor retribusi daerah harus mampu mengembangkan suatu potensi sumber daya alam salah satunya merupakan tempat wisata. Sumber pendapat asli daerah hal ini terdiri dari;

- a. Pendapatan asli daerah meliputi ;
 1. Pajak daerah.
 2. Retribusi daerah.
 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

⁷ Benni Olan Hutapea, “Strategi Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Kawasan Wisata Muara Kabupaten Tanapali Tahun 2015”, *Jurnal Pemerintahan*, Vol.4, Nomor 1, Februari 2014, Pekanbaru, hlm. 2.

⁸ Abdul Manan, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 56.

- b. Pendapatan transfer, dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.⁹

Khususnya daerah Kabupaten Sampang yang mempunyai potensi-potensi dalam bidang tempat pariwisata yang cukup besar untuk dikembangkan dan dikelola dengan adanya suatu objek wisata alam atau objek wisata buatan. Kepariwisataannya di kabupaten Sampang yang ada dapat menjadi potensi yang cukup baik untuk dimanfaatkan menjadi ikon penting dalam wilayah Kabupaten Sampang dalam guna meningkatkan PAD di Kabupaten Sampang.

Kabupaten Sampang perihal tempat pariwisata memiliki tempat wisata dari kekayaan alam yang sangat indah di daerah pesisir yaitu; Pantai Camplong, Pantai Lonmalang, Hutan Kera Nepa, Gili Mandangain, Air Terjun Toroan, dan Goa Lebar. Keterangan dari Dinas Pemuda, Olahraga Kebudayaan, Pariwisata yang (selanjutnya disebut Disporabudpar) Kepala Seksi Pengembangan Destinasi dan industri Pariwisata yang menjelaskan bahwasannya “Pemerintah masih kesulitan dalam melakukan penarikan retribusi di tempat wisata di sampang karena terkendala belum adanya regulasi yang mengatur tentang kepariwisataan di kabupaten Sampang.”¹⁰

⁹ Lihat pada Pasal 285 ayat (1) dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ https://kabar_madura.id/tak-semua-destinasi-wisata-sumbang-pad/ diakses pada tanggal 13 Mei 2020 pukul 14.20 WIB.

Pemerintah Daerah Kabupaten Sampang harus dapat membuat suatu aturan dalam mengembangkan dan pengelolaan tempat pariwisata karena belum optimalnya wisata di sampang sebagai penyumbang PAD. Pembangunan tempat wisata merupakan suatu kebijakan publik. Dengan begitu perlu harus adanya pembentukan suatu produk hukum perihal rencana induk pembangunan dan pengelolaan tempat pariwisata daerah agar dapat memajukan perekonomian daerah Sampang.¹¹

Bagaimana suatu pengaturan pariwisata Kabupaten Sampang oleh penyelenggara pemerintah daerah dalam menata pengelolaan pariwisata agar dapat dikembangkan dan juga dapat mengoptimalkan peningkatan PAD di Kabupaten Sampang tersebut. Maka berdasarkan penguraian diatas, maka penulis mengambil judul skripsi perihal; **“Penataan Pengelolaan Pariwisata Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sampang”**.

¹¹ Alfisah Nurhayati, STAIN Pamekasan, “Revisting Pariwisata Madura”, dikutip dari <http://ejournal.stainpamekasan.ac.id/index.php/karsa/article/view/89.pdf>, <diunduh tanggal 06 Februari 2020>.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penguraian yang telah di kemukakan pada latar belakang permasalahan, maka peneliti merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana pengaturan hukum dalam pengelolaan tempat pariwisata di Kabupaten Sampang ?
- b. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor pariwisata ?

3. Tujuan Penelitian

Berdasar dalam rumusan masalah diatas telah dapat diuraikan, dengan begitu tujuan penelitian ini adalah;

- a. Untuk dalam menganalisis suatu pengaturan hukum dalam perihal mengembangkan dan mengelola tempat pariwisata di Kabupaten Sampang.
- b. untuk menganalisis dan mengetahui Apa faktor pendukung dan penghambat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam Pariwisata.

4. Kegunaan Penelitian

4.1 Tujuan Teoritis

Penelitian ini di harapkan dapat menjadi informasi serta ilmu pengetahuan baru dibidang ilmu hukum khususnya pengelolaan pembangunan Daerah dari bidang mengembangkan kepariwisataan dalam bentuk pengaturan hukum untuk meningkatkan perekonomian Daerah serta meningkatkan pendapatan asli Daerah khususnya Daerah Kabupaten Sampang.

- a. Bagi sang peneliti, diharapkan penelitian ini juga dapat menambah pengetahuan serta wawasan baru dalam memahami kebijakan pemerintah daerah dalam mengembangkan tempat pariwisata guna meningkatkan pendapatan asli daerah
- b. Bagi Penyelenggara Pemerintah Daerah Sampang sebagai masukan dalam kewenangannya dalam membentuk peraturan daerah induk pariwisata dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

4.2 Tujuan Praktis

Hasil Penulisan ini semoga bermanfaat bagi yang membutuhkan sumbangan pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini. Penulisan ini semoga bermanfaat untuk perkembangan tempat pariwisata di Kabupaten Sampang.

5. Keaslian Penelitian

Dalam hal melakukan suatu penelitian, penulis telah menelusuri penelitian sebelumnya, agar penelitian yang dilakukan penulis menunjukkan keorisinalitasan. Penelitian yang penulis lakukan dengan judul “Penataan Pengelolaan Pariwisata Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Daerah Kabupaten Sampang” belum pernah dilakukan oleh penulis lain. Agar dapat mengetahui penelitian sebelumnya, penelitian yang akan penulis lakukan sebagai berikut ini akan disajikan dalam bentuk tabel. Tabel 1 memperlihatkan mengenai keaslian penelitian ini dengan hasil penelitian sebelumnya, seperti di bawah ini;

Tabel 1 : Keaslian Penelitian dan korelasinya

Penulis	Rezi Kurnia Purti Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Andalas	Alfian RISMA Maharani Fakultas Hukum Trunojoyo Mdura	Andre Maulana Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura
Judul	Pengembangan Pariwisata oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Bukittinggi untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah	Pentingnya Pengaturan Pariwisata Halal di Kabupaten Bangkalan	Penataan Pengelolaan Pariwisata Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Sampang

Persamaan	Mengembangkan tempat wisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam pengelolaan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	Konsep pengaturan Hukum dalam Pengembangan kepariwisataan daerah oleh pemerintah daerah	Membahas Pengelolaan penataan dan kebijakan perihal Pariwisata di Kabupaten Sampang
Perbedaan	Membahas mengembangkan tempat wisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam pengelolaan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	Membahas mengembangkan Pariwisata halal dari aspek konsep hukum dan pelaksanaan perumusan pembagunan wisata halal di wilayah Kabupaten Bangkalan	-Perbedaan dengan Karya Tulis adalah pengelolaan dan perlunya suatu penataan tempat pariwisata yang perlu dibuatkan pengaturan hokum oleh penyelenggara pemerintahan daerah di Kabupaten Sampang

Tabel: Karya Penulis

6. Metode Penelitian

6.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan meneliti terhadap peraturan tertentu atau bentuk perundang-undangan atau bentuk hukum tertulis.¹² Penelitian ini dikaitkan dengan bahan pustaka yang sesuai dengan permasalahan di penulisan skripsi ini.

¹² Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 25.

6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan Penelitian ini menggunakan dua metode dengan suatu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan secara konseptual (*conceptual approach*). Dalam rangka agar dapat memperoleh kebenaran ilmiah atas jawaban isu hukum yang dikaji, pendekatan perundang-undangan peneliti akan meneliti peraturan perundang-undangan yang terkait dan perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.¹³ Sedangkan dengan pendekatan konseptual suatu pendekatan yang dipergunakan untuk memperoleh kejelasan dan pembenaran ilmiah berdasarkan konsep-konsep hukum yang bersumber dari doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan sarjana.¹⁴

6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan Hukum yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah jenis Bahan primer dan sekunder sebagai berikut:

6.3.1 Bahan Hukum Primer

Dalam bahan hukum primer yang terdiri dari perundang-undangan adapun bahan hukum dalam penulisan ini yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata
“(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11,
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966)”

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenamedia Group, 2016), hlm. 137.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 180.

- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan “(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)”
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)”
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2011-2025 “(Tambahan Lembaran Negara Indonesia Tahun 2011 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5262)”
- e. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2014 tentang Pengawasan dan Pengendalian Kepariwisata
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi dan Kabupaten Kota
- g. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2017 Rencana Induk Kepariwisata Provinsi Jawa Timur Tahun 2017-2032 “(Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2017 Nomor 5 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 75)”

6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Dalam bahan hukum sekunder dari semua publikasi tentang hukum meliputi buku – buku, kamus hukum, dan jurnal hukum.

6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan dari bahan hukum ini yang merupakan bahan hukum primer dan sekunder dilakukan dengan teknik sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil penelitian, seperti buku hukum, jurnal, artikel ilmiah, maupun skripsi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier meliputi dari kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, dan Internet.

6.5 Analisis Bahan Hukum

Metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis data deduktif, yaitu berpangkal dari prinsip - prinsip dasar. Dengan mengambil suatu kesimpulan dari umum ke khusus dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini., dalam hal ini penelitian ini tidak melakukan justifikasi terhadap hasil penelitian tersebut. Yaitu dengan menganalisis Penataan Pengelolaan Pariwisata Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Sampang.