

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Hukum merupakan suatu sistem dimana didalamnya mengatur tingkah laku manusia yang diatur oleh norma-norma serta aturan-aturan.¹ Sesuai dengan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI thn 1945) yang menyatakan jika “Negara Indonesia merupakan negara hukum”² hal ini sebagai bentuk penegasan bahwa semua aspek dalam kenegaraan serta pemerintahan negara dan kehidupan masyarakat Indonesia harus berdasarkan dan sesuai serta tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Dengan menggunakan konsep negara hukum yang mengarah pada terciptanya tujuan kehidupan demokratis, melindungi tiap-tiap hak asasi manusia, memberikan kesejahteraan yang berkeadilan yang apabila dibenturkan dengan Pancasila sebagai dasar negara yakni terdapat dalam pasal kelima yang berbunyi " Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan “hukum sebagai alat pembangunan” dengan menyatakan peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Pendapat ini didapat

¹ Achmad Ali, “*Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*”, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.hlm,18.

² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mochtar Kusumaatmadja dari kutipan Roscoe Pound tentang “*law as a tool of social engineering*”. Hukum dan pembangunan merupakan dua komponen yang saling berkaitan satu sama lain. Kedua komponen hukum dan pembangunan harus saling mengisi serta saling menopang agar tidak terjadi ketimpangan disalah satu komponen yang akan menumbangkan komponen lainnya. Untuk menuntaskan persoalan mengenai hukum dan pembangunan, terdapat komponen pendukung lain yaitu peraturan yang akan membentuk karakter dan ciri khas dari keberadaan hukum itu sendiri.

Secara etimologis pariwisata berasal dari bahasa sansekerta yaitu “pari” yang berarti banyak atau berkali-kali dan kata “wisata” yang berarti perjalanan atau bepergian.³ Pariwisata menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan (selanjutnya disebut UU Kepariwisataan) pasal 1 ayat (3) yang menyatakan ⁴ “pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah”. Menurut Robinson dalam Piata, pariwisata berkembang karena adanya gerakan manusia dalam mencari sesuatu yang belum diketahuinya.⁵ Dari beberapa pendapat yang telah dikemukakan diatas, dapat diambil satu pengertian mengenai pariwisata yaitu suatu perjalanan yang

³ Oka A. Yoeti, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, (Bandung : Angkasa, 1996), hlm.11.

⁴ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11.

⁵ I Gede Pitana, *Sosiologi Pariwisata*, (Yogyakarta: Andi, 2005), hlm.40.

melibatkan orang-orang dengan tujuan untuk memenuhi hasrat ingin mendapatkan sesuatu serta kenikmatan yang baru dalam kurun waktu tertentu tetapi bukan kegiatan mencari nafkah melainkan untuk mendapatkan kebebasan.

Pulau Madura terdiri atas empat kabupaten diantaranya yaitu Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten Sumenep. Pulau Madura merupakan salah satu pulau yang menjadi bagian dari pulau Jawa, karena wilayah Madura berada di pinggir laut maka destinasi wisata di Pulau Madura pun beragam. Tidak hanya berfokus pada destinasi laut, Pulau Madura juga memiliki banyak potensi alam lain yang dapat dijadikan objek wisata. Pulau Madura memiliki banyak destinasi wisata yang terkenal diranh nasional bahkan mancanegara seperti Bukit kapur Jeddih yang terletak di Bangkalan, Pualu tropis Gili Labak, Air terjun Toroan Sampang, Pulau Gili Genting di Sumenep, Bukit kapur Arosbaya Bangkalan, pulau tidak berpenghuni Gili Pandan, dan Telaga Karmata Sumenep . Selain wisata alam Pulau Madura juga memiliki wisata sejarah lengkap dengan museumnya, serta wisata budaya yang beragam mulai dari budaya kerapan sapi hingga tembang macapat.

Dalam UU Kepariwisata pasal 12 ayat (1) yang menyebutkan tentang “ sumber daya pariwisata alam dan budaya yang potensial menjadi daya tarik pariwisata”⁶, yang dalam artian setiap destinasi wisata pada hakekatnya selalu

⁶Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11 .

berprogres dan mengalami peningkatan dalam segi kualitas maupun kuantitasnya. Daya tarik pariwisata akan menjadi magnet bagi wisatawan serta menjadi pertimbangan wisatawan untuk datang kembali ketika merasa aman dan nyaman berada di lokasi wisata tersebut. Peningkatan kualitas yang dilakukan oleh pemilik usaha wisata maupun yang telah di ambil alih oleh Dinas Pariwisata umumnya untuk menimbulkan rasa senang, indah, nyaman, dan bersih. Adanya aksesibilitas yang tinggi, dan sarana prasarana yang menunjang para wisatawan yang hadir juga masuk kedalam kategori upaya peningkatan dan kelayakan pariwisata. Destinasi wisata yang kurang mendapat perhatian lebih dalam hal perawatan serta peningkatan kualitas akan mempengaruhi keputusan wisatawan untuk mengunjungi destinasi wisata tersebut. Karena semakin banyak destinasi wisata yang tidak mendapat perawatan yang benar maka kemungkinan merusak sumber daya alam yang ada juga semakin tinggi.

Dapat dilihat dari beberapa kasus salah satunya yang terjadi di destinasi wisata Bukit Jaddih yang terletak di Bangkalan, lima tahun yang lalu Bukit Jaddih ini merupakan sebuah pertambangan batu kapur yang panas dan gersang. Panorama alam yang disajikan sebatas pemandangan dan debu yang bertebaran, akan tetapi sebaliknya kini Bukit Jeddih telah menjadi wisata yang ramai pengunjung. Meskipun di beberapa tempat dalam wilayah bukit Jaddih ini masih aktif dalam pertambangan batu kapur, pemandangan serta suasana yang diciptakan menjadi lebih menarik. Pengelola wisata telah memberi *punishment* serta

perhatian yang khusus terhadap pariwisata bukit Jaddih ini sebagai upaya menarik perhatian wisatawan.⁷ Krisis lingkungan global menjadi salah satu persoalan mendasar dan penting yang sudah dibahas bersama penyelesaiannya yang secara tidak disadari telah ikut memproduksi kondisi menemukannya.⁸

Pembangunan pariwisata tidak semata-mata terjadi sebab perubahan yang Irreversible dalam suatu ekosistem yang telah ada, dan menjadi dimensi yang secara umum diterima sejak muncul kebutuhan untuk melindungi sumber daya alam dari dampak negatif kegiatan pariwisata. Agar proses yang terjadi menjadi efisien, diperlukan berbagai komponen kebijakan yang saling mendukung untuk dapat memahami persoalan secara jernih, mendefinisikan visi dan misi pembangunan, pemahaman terhadap hierarki tujuan dan sasaran, serta pengorganisasian proses secara baik.

Konsep pengembangan pariwisata di Pulau Madura sendiri mulai dikenali oleh masyarakat Madura. Ini dapat dibuktikan dengan munculnya destinasi-destinasi wisata baru yang semakin indah tampilannya. Pengembangan pariwisata merupakan bagian pembangunan wilayah daerah yang berpotensi sebagai daerah tujuan wisata yang apabila tidak memiliki peran pendukung maka tidak akan berjalan dengan lancar. Layanan pendukung seperti layanan transportasi, layanan

⁷<https://kumparan.com/kumparannews/bukit-jaddih-tambang-kapur-di-madura-yang-mirip-cappadocia-1sGptxAxDO7>, di akses pada 10 Juli 2010, pukul 21.00 WIB.

⁸I Putu Anam, Pariwisata Berkelenajutan Dalam Pusaran Krisis Global, (Denpasar; Udayana, University Pres, 2010), hlm.51.

jasa makanan, layanan jasa minuman, ketika layanan tersebut terpenuhi maka konsep pengembangan pariwisata dapat berjalan lancar apabila komponen lain dalam konsep pengembangan pariwisata tersebut telah terpenuhi.

Di Pulau Madura sendiri belum terdapat regulasi yang mengatur mengenai konsep pembangunan pariwisata dalam bentuk sebuah peraturan bupati bersama. Peraturan bupati bersama ini diperlukan dengan pertimbangan pemegang kekuasaan di daerah yang dapat menetapkan peraturan kepala daerah (selanjutnya disebut perkada) dan keputusan kepala daerah bersama dengan empat kabupaten sekaligus hanya lah kepala daerah/bupati, hal ini sesuai dengan pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah di ubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (selanjutnya disebut Permendagri PHD) .⁹ Belum adanya regulasi yang mengatur mengenai konsep pembangunan pariwisata di masing-masing daerah di empat kabupaten yaitu Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten sumenep menandakan kekosongan hukum oleh hal tersebut. Oleh karena itu , diperlukan adanya payung hukum yang menjadi wadah bagi kegiatan kepariwisataan di Pulau Madura dengan dasar hukum pembentukan keputusan bersama bersumber pada pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan

⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana di ubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157.

Peraturan Perundang-Undangan berbunyi “ Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat,sepanjang diperintahkan oleh peratiran perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan”¹⁰ agar dapat dijadikan pedoman oleh ke empat kabupaten yang terlerak di Pulau Madura yaitu Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan serta Kabupaten Sumenep.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah yang akan di jawab dalam tulisan ini adalah :

1. Bagaimana konsep pembangunan pariwisata di pulau Madura melalui Pembentukan Peraturan bupati bersama ?
2. Bagaimana implementasi dalam perumusan konsep pembangunan pariwisata di pulau Madura melalui pembentukan peraturan bupati bersama ?

1.3 Tujuan Penulisan

Dari permasalahan yang diuraikan di atas,tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu :

1. Untuk menjelaskan mengenai konsep pembangunan pariwisata di pulau Madura melalui penataan peraturan bupati bersama.

¹⁰ Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

2. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan perumusan konsep pembagunan pariwisata di pulau Madura melalui penataan peraturan bupati bersama.

1.4 Kegunaan Penelitian

Secara garis besar terdapat dua kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini, antara lain:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara jelas terkait konsep pembagunan pariwisata di pulau Madura melalui Pembentukan Peraturan Bupati Bersama .
2. Memberikan pemahaman baru mengenai Implementasi konsep pembagunan pariwisata di pulau Madura melalui Pembentukan Peraturan Bupati Bersama.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Dapat digunakan sebagai referensi kepada penelitian selanjutnya, dan dapat digunakan oleh semua pihak .Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terutama dalam hal penataan Pembentukan Peraturan bupati bersama.
2. Dapat memberikan bahan informasi dan sumbangan kepastakaan tambahan bagi pembaca terkait hukum di masa depan.

1.5 Keaslian Penelitian

Adapun perbandingan yang dilakukan dalam penelitian ini, sebelumnya telah dilakukan penelitian terhadap obyek yang lain sebagai obyektifitas serta keaslian dalam penelitian. Adapun yang dimaksud adalah berikut yang disajikan dalam bentuk tabel 1.1 :

Tabel 1.1

Orisinalitas Penulis

No	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Pembahasan
1	Retno Saraswati fakultas hukum , Universitas Diponegoro ,tahun 2016	Arah Politik Hukum Pengaturan Desa Ke Depan	Bagaimana arah politik hukum dalam undang - undang desa kedepan, agar sesuai dengan arah politik hukum dalam konstitusi, khususnya terkait dengan masalah persyaratan pendidikan dan masa jabatan kepala desa, serta perencanaan pembangunan desa.	Pada penelitian Retno Saraswati penulis fokus bahasan terhadap pengaturan hukum di masa depan mengenai Undang-Undang Desa yang sesuai dengan konstitusi yakni pada Undang-Undang Nomor

				6 tahun 2014 tentang Desa .
2	Wardana , Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Lampung Bandar Lampung 2017	Potensi Dan Strategi Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Pesisir Barat	Bagaimanakah potensi dan strategi pengembangan pariwisata di Kabupaten Pesisir Barat?	Fokus pemabahasan ialah pengembangam potensi serta strategi pengembangan pariwisata di kabupaten pesisir barat yang di kaji melalu ilmu sosial politik.
3	Arfianti Nur Sa'idah Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung	Analisis Strategi Pengembangan Pariwisata Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Pad) Kota Bandar Lampung(Studi Pada Dinas Pariwisata Kota Bandar	1. Bagaimana strategi pengembangan pariwisata dari Dinas Pariwisata Kota Bandar Lampung dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) kota bandar Lampung ? 2. Bagaimana tinjauan perspektif ekonomi	Pembahasan dalam penelitian ini ialah strategi pengembangan pariwisata untuk mempengaruhi peningkatan pendapatan analisis daerah di kota bandar

	2017	Lampung)	islam tentang strategi pengembangan pariwisata dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) Kota Bandar Lampung?	Lampung, penelitian ini dikaji menggunakan ilmu ekonomi oleh peneliti.
--	------	-----------	---	--

Sumber penulis

Berdasarkan penelitian di atas sudah dapat terlihat jika penelitian yang dilakukan oleh beberapa penulis di atas berbeda topik dan pembahasan secara menyeluruh dengan tulisan ini. Fokus penelitian ini ialah pada konsep pembangunan pariwisata di pulau Madura melalui Pembentukan Peraturan bupati bersama. .Yang jika dilakukan perbandingan terdapat jelas perbedaan yakni , jika Risa Saraswati membahas tentang hukum di masa depan tentang pengaturan desa , tulisan oleh Wardana membahas tentang strategi pembangunan pariwisata di daerah pesisir barat yang dikaji melalui ilmu sosial budaya dan politik, tulisan Arfianti fokus kepada strategi pengembangan dalam peningkatan pendapatan yang dikaji melalui ilmu ekonomi. Sedangkan penelitian yang ditulis, menggunakan konsep-konsep hukum serta dasar hukum .

1.6 Metode Penelitian

Adanya metode penelitian sangat penting dibutuhkan untuk mengkaji isi hukum, untuk mendapatkan hasil yang sesuai sebagaimana tujuan dari penelitian ini maka metode penelitian dalam tulisan ini adalah :

a. Jenis Penelitian

Berdasarkan subyek studi dan jenis masalah, maka penelitian yang dilakukan untuk skripsi ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menganalisa peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Penelitian normatif seringkali disebut dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang objek kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.¹¹ Penelitian normatif ini melakukan analisa peraturan perundang-undangan mengenai konsep pembangunan pariwisata di Pulau Madura melalui Pembentukan Peraturan bupati bersama. Kaidah atau norma hukum positif mengenai peraturan perundang-undangnya yang dimaksud terdapat pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata

¹¹ Soejono dan H. Abdurahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2003), hlm.56.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian. Dari pengertian tersebut dapat di pahami bahwa yang menjadi tujuan dari pendekatan penelitian ialah suatu diskripsi informasi dari sebuah bahan hukum. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, dimana pendekatan yang di gunakan adalah Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹² Membandingkan dan mengkaji regulasi yang berhubungan dengan penataan peraturan bupati bersama dalam hukum di masa depan.

c. Teknik Pengumpulan data

Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum baik hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier. Sumber penelitian hukum diambil dari kepustakaan. Metode penelitian normatif menggunakan data sekunder dengan bahan hukum primer atau sekuder.

1) Bahan Hukum Primer

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .
- b. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

¹² Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum Edisi Revisi*" (Jakarta: PT Adhitiya Adrebina Agung,2015),hlm.132.

Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

- c. 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
- d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11 .
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199.
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157.
- g. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri Dan Menteri Kebudayaan Dan Pariwisata Nomor;42 Tahun 2009/Nomor:40 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelestarian Kebudayaan.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat membantu atau menunjang bahan hukum primer yang akan memperkuat penjelasan di dalamnya. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku, jurnal dan skripsi yang berkaitan dengan penataan hukum di masa depan. Bahan hukum meliputi :

- a. I Gede Pitana, Sosiologi Pariwisata, (Yogyakarta: Andi, 2005).

- b. I Putu Anam , Pariwisata Berkelenajutan Dalam Pusaran Krisis Global, (Denpasar; Udayana,University Pres,2010)
- c. Achmad Ali. *“Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)”*.(Jakarta: Chandra Pratama.1996) .
- d. Oka A. Yoeti. *Pengantar Ilmu Pariwisata*.(Bandung: Angkasa.1996) .
- e. Soejono dan H. Abdurahman. *Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta : Rineka Cipta. 2003)
- f. Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi,dan Materi Muatan*.(Penerbit anisius: Yogyakarta.2007).
- g. Peter Mahmud Marzuki.*“Penelitian Hukum Edisi Revisi”*(Jakarta: PT Adhitiya Adrebina Agung.2015)

d. Analisis Bahan Hukum

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara sistematis terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Kemudian data yang diperoleh di analisis secara yuridis kualitatif yaitu analisa dengan mengedepankan penalaran hukum yang salah satunya menggunakan penafsiran hukum.¹³ Bahan hukum yang telah diperoleh selanjutnya dilakukan tahap pembahasan, pemeriksaan, dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk di olah menjadi data informasi. Dalam penelitian ini terlebih dahulu mengidentifikasi peraturan terkait Kepariwisata hingga menemukan isu hukum. Isu hukum

¹³ Yudi Widagdo Harimurti pada materi Kuliah Metode Penulisan dan Penelitian Hukum, Program Ilmu Hukum Strata I (S10 Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura,tanggal 3 September 2018.

terkait selanjutnya di olah hingga menjadi data informasi yang menjadi bahan hukum dan penelitian.