

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perkembangan pariwisata telah menjadi industri yang menciptakan ekosistem dimana bukan menunjukkan keindahan alam dan kekhasan budaya saja, melainkan berkembang pada kelengkapan sarana dan prasarana baik fasilitas, produk, atau bahkan biro perjalanan. Pengembangan pariwisata adalah bentuk pelaksanaan pasal 33 Undang-undang Dasar Republik Indonesia.¹

Perkembangan pariwisata sangat diperlukan karena memberikan dampak positif pada industri pariwisata domestik atau bahkan global karena memberikan stimulus pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja, dan juga mengurangi angka kemiskinan.² Atas dasar tersebut, Pemerintah Daerah masif memberlakukan perkembangan pariwisata daerah melalui sektor paling kecil seperti masyarakat desa dan masyarakat tingkat kecamatan.

Banyak cara yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam mengembangkan sektor pariwisata di daerahnya, salah satunya dengan konsep *sister city*. Secara umum, konsep *sister city* merupakan suatu bentuk kerjasama antara suatu kota dengan kota lain yang ada diluar negeri dengan tujuan mengembangkan satu atau lebih sektor fundamental seperti ekonomi, sosial budaya, dan juga sektor lingkungan. Ada beberapa kriteria dalam

¹ Hasan Basri, *Pengembangan Pariwisata Dalam Pengembangan Ekonomi Masyarakat Di Kabupaten Sumenep*, Jurnal Muqoddimah, Vol. 3, No.2, (2 Agustus 2019), hlm. 58

² Rusyidi Binahayati, Fedryansah Muhammad, *Pengembangan Pariwisata Berbasis Masyarakat*, Jurnal Pekerjaan Sosial, Vol. 1 No.3, (Desember 2018), hlm. 156.

diberlakukannya konsep *sister city* diantaranya adalah; Kedua kota harus memiliki suatu kesamaan ciri (baik dalam morfologi atau dalam demografi wilayah), selanjutnya Kedua kota memiliki pokok permasalahan masing-masing yang dapat menjadi solusi dengan konsep *sister city*.

Atas dasar tersebut, dapat disimpulkan bahwa konsep *sister city* hanya dapat digunakan dalam kondisi-kondisi yang sudah disebutkan dalam paragraf sebelumnya. Beberapa daerah di Indonesia sudah menerapkan konsep *sister city* sebagai bentuk pengembangan sektor pariwisata, seperti Surabaya, Bandung, Jakarta, Bukittinggi, dan masih banyak kota besar lain yang menerapkan konsep *sister city* dalam pengembangan pariwisata daerahnya.

Dalam pengembangan pariwisata daerah, tentunya terdapat beberapa faktor penyebab kesenjangan antara satu daerah dengan daerah lain seperti luas wilayah, keadaan ekonomi, angka buta huruf dan lain-lain. Hal tersebut mengakibatkan perkembangan pariwisata tidak merata dan masih banyak yang harus diperbaiki. Selain itu, jarak antara suatu daerah dengan daerah yang lebih maju kondisinya juga dapat mempengaruhi pertumbuhan pariwisata di suatu daerah, karena setiap daerah bersifat korelatif yang secara tidak langsung berkaitan dengan daerah lain disekitarnya.

Kabupaten Bangkalan merupakan daerah sub urban karena berdekatan dengan wilayah Surabaya yang merupakan wilayah urban. Dalam hal ini, Surabaya lebih maju dan lebih berkembang dari Kabupaten Bangkalan karena Surabaya merupakan ibu kota provinsi Jawa Timur. Dengan perbedaan tersebut, masih dimungkinkan adanya perkembangan berbagai sektor, khususnya sektor

pariwisata karena kemudahan akses antara Surabaya dan Bangkalan baik melewati Suramadu atau Pelabuhan Kamal.

Surabaya dan Kabupaten Bangkalan memiliki satu ciri yang sama yaitu merupakan daerah pesisir. Tentunya ada beberapa hal yang membedakan pengelolaan wilayah pesisir antara dua daerah tersebut, dimana wilayah pesisir di Surabaya lebih tertata dari aspek infrastruktur maupun tata kelola dibandingkan wilayah pesisir di Kabupaten. Hal tersebut disebabkan karena Surabaya merupakan daerah metropolis dan daerah industri, sedangkan Kabupaten Bangkalan bukan merupakan daerah metropolis dan bukan juga daerah industri.

Hal ini sangat disayangkan karena wilayah pesisir di Kabupaten Bangkalan memiliki banyak potensi pariwisata. Pembangunan wilayah pesisir di Kabupaten Bangkalan kurang diperhatikan sehingga berdampak pada tata ruang, dan keadaan ekonomi masyarakat pesisir yang kurang sejahtera. Daerah pesisir di wilayah Kabupaten Bangkalan merupakan pintu masuk bagian barat dari arah luar Pulau Madura.

Kabupaten Bangkalan masuk kedalam Kawasan Strategis Nasional bersama dengan Surabaya, Gresik, Sidoarjo, Mojokerto, Lamongan.³ Dalam proyek Kawasan Strategis Nasional (yang selanjutnya disebut proyek KSN) dilakukan pembangunan besar-besaran tata ruang dalam rangka mengakomodir fasilitas penunjang pengembangan wilayah. Dalam pengembangan wilayah pesisir, dilakukan pembangunan fasilitas penyebrangan dan pembenahan wilayah-

³ Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2022 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Kawasan Perkotaan Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan

wilayah padat penduduk. Akan tetapi, beberapa daerah yang masuk dalam proyek KSN khususnya pada Kabupaten Bangkalan belum menerapkan pembangunan sebagai bentuk pengembangan wilayahnya.

Peraturan Daerah Bangkalan Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Bangkalan Tahun 2020-2035 (yang selanjutnya disebut PERDA RIPPARKAB) mengidentifikasi pariwisata sebagai bentuk strategis dari pembangunan daerah yang memiliki daya saing.⁴ Dari kedua perda yang telah disebutkan, ditemukan satu pokok permasalahan mengenai profil pembangunan dan konsep dari tata kelola pembangunan yang tidak dijelaskan secara terperinci. Perda ini tidak memberikan kejelasan mengenai bagaimana pariwisata dibentuk dan konsep apa yang dapat diterapkan untuk diberlakukan pada daerah Bangkalan sendiri, sehingga terjadi kekosongan hukum (*rechtvaacum*).

Atas dasar tersebut penelitian kali ini akan membahas mengenai konsep *sister city* yang dapat dijadikan alternatif pengembangan wilayah pariwisata pesisir yang ada di Kabupaten Bangkalan, beserta mengkaji penerapan yang cocok dalam konsep hukum nasional dan bahkan komparasi dari hukum lain. Wilayah pesisir diambil sebagai pokok pembahasan karena melihat banyaknya potensi yang dimiliki Kabupaten Bangkalan dalam aspek pariwisata dan pembangunan pesisirnya.

⁴ Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Daerah Bangkalan Nomor 1 Tahun 2020

1.2. Rumusan Masalah

Memperhatikan latar belakang yang telah diuraikan, rumusan masalah disusun sebagai berikut :

- 1.2.1 Apa saja potensi wisata yang ada di wilayah pesisir Kabupaten Bangkalan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2020?
- 1.2.2 Bagaimana urgensi *sister city* dalam pengembangan sektor pariwisata di wilayah pesisir Kabupaten Bangkalan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?

1.3. Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Untuk mengetahui dan menganalisa potensi-potensi wisata yang ada di daerah pesisir Kabupaten Bangkalan ;
- 1.3.2. Untuk mengetahui sejauh mana konsep *sister city* dapat mengembangkan wisata pesisir di Kabupaten Bangkalan.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kemanfaatan baik dalam konsep teoritis maupun konsep praktis berupa :

- 1.5. Secara teoritis dapat memberikan gambaran perihal konsep hukum pada *sister city* dalam hierarki perundang-undangan yang ada di kacamata hukum sebagai *social control* dan *social engineering*.
- 1.6. Secara praktis dapat memajukan daerah pesisir lewat konsep *sister city* Kabupaten Bangkalan dan mendorong kegiatan sosial, ekonomi

dan penataan ruang untuk dapat dimanfaatkan sebagai daerah pariwisata yang potensial.

1.5. Keaslian Penelitian

Dalam melakukan penelitian, dilakukan juga penelusuran terhadap penelitian-penelitian lain yang lebih dulu ada. Penelitian terdahulu digunakan sebagai keaslian penelitian. Ditemukan beberapa penelitian mengenai konsep *sister city* yang disajikan dalam bentuk tabulasi diantaranya sebagai berikut :

Tabel 1. Keaslian Penelitian

No	Peneliti sebelumnya	Judul penelitian	Fokus pembahasan	Korelasi dengan penelitian ini
1.	Inggang Perwangsa Nuralam	Strategis Penerapan Konsep <i>Sister City</i> Dalam Menciptakan Surabaya Green City	Penelitian ini berfokus kepada dampak dari <i>sister city</i> untuk mengembangkan wilayah Surabaya menjadi green city.	Penelitian ini memberikan bahan perbandingan mengenai konsep <i>sister city</i> dilakukan dalam dua wilayah yang masih satu negara, atau bahkan dua negara yang berbeda.
2.	Novianti	Pembuatan Perjanjian Kerja Sama <i>Sister City</i> Oleh Pemerintah Daerah: Studi Perjanjian <i>Sister City</i> Di Kota Surabaya dan Kota Bukit Tinggi	Fokus penelitian ini adalah memberikan model perjanjian kerjasama <i>sister city</i> berdasarkan perjanjian <i>sister city</i> yang dilakukan Surabaya dan Bukittinggi.	Penelitian ini memberikan gambaran bagaimana hukum diterapkan pada sebuah konsep pembangunan <i>sister city</i> khususnya melalui perjanjian-perjanjian tekstual.

3.	Harkrisnowo Pramudya	Implementasi Kerjasama <i>Sister City</i> yang Dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya Dengan Pemerintah Kota Varna	Fokus penelitian ini adalah mengkaji bagaimana penarapan konsep <i>sister city</i> dari kota Surabaya dan juga kota Varna	Penelitian ini menjadi pokok studi komparatif dari penelitian selanjutnya, perihal implementasi konsep <i>sister city</i> .
4.	Chanidia Ani Rahmayani	Analisis Pelaksanaan Perjanjian <i>Sister Province</i> Antara Provinsi Yogyakarta Dengan Prefektur Kyoto	Fokus penelitian ini merujuk pada pokok-pokok perjanjian <i>sister province</i> .	Penelitian ini dapat memberikan klausula-klausula penting dalam pelaksanaan konsep <i>sister city</i> atau <i>sister province</i>

1.6. Metode Penelitian

Ilmu pengetahuan adalah sesuatu yang diperoleh dari kajian ilmiah. Kajian ilmiah diperoleh dari metode-metode yang sistematis dari fakta-fakta dengan pendekatan tertentu, sehingga menghasilkan suatu bentuk rangkaian wawasan. Guna mencapai hasil penelitian yang maksimal dalam penelitian hukum, diperlukan sebuah kecermatan dan validitas bahan serta dasar-dasar hukumnya.⁵ Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Depok: Rajagrafindo Persada, 1977), hlm. 46.

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian sosio legal (*socio legal research*), 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.⁶

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan faktual yang mempelajari dan menganalisa semua jenis perundang-undangan berdasarkan hierarkinya, terkait dengan kasus yang di hadapi.⁷ Dalam penelitian ini, jenis perundang-undangan yang digunakan adalah yang berkaitan dengan perjanjian, kewenangan daerah, pembangunan daerah, dan tata ruang.

b. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*)

⁶ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002, hlm.

⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram Press, 2020), hlm.46.

Pendekatan perbandingan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara mengadakan studi perbandingan hukum.⁸ Pendekatan perbandingan pada umumnya membandingkan antara ilmu hukum dan ilmu terapan lain terkait dengan suatu problematika yang dihadapi untuk mendapatkan perbandingan secara deskriptif.⁹

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian normatif bersumber dari data-data yang sifatnya sekunder atau data yang telah ada. Data sekunder mencakup pendapat-pendapat atau tulisan para ahli dan pihak lain yang memiliki pemahaman di bidang hukum guna mendapatkan landasan teoritis yang valid.

Bahan hukum dibagi kepada data primer dan data sekunder, dalam penelitian ini bahan hukum primer dan bahan hukum sekundernya adalah sebagai berikut :

1.6.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber utama dari sebuah penelitian normatif, karena dalam bahan hukum primer ditemukan pokok-pokok aturan yang membahas objek permasalahan yang sedang diteliti. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

⁸ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Adhitya Andrebina Agung, 2011), hlm. 172.

⁹ *Ibid*, hlm. 173

- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008
Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah
Daerah Dengan Pihak Luar Negeri
- c. Peraturan Daerah Bangkalan Nomor 1 Tahun 2020
Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata
Kabupaten Bangkalan
- d. Peraturan Daerah Bangkalan Nomor 10 Tahun 2009
Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten
Bangkalan Tahun 2009-2029

1.6.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dimaksudkan untuk memperjelas maksud dari pembahasan yang ada di bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, dan pendapat para ahli hukum (doktrin).¹⁰

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini berupa teknik dokumentasi dan studi kepustakaan. Pengumpulan bahan hukum sendiri dilakukan dengan cara menelusuri jenis-jenis karya ilmiah dan produk hukum seperti disertasi dan hasil penelitian.

¹⁰ *Ibid*, hlm.62.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, bentuk analisa yang dilakukan adalah analisa kualitatif karena pembahasan terhadap bahan hukum yang telah didapatkan kepada landasan teoritis yang sudah ada sebelumnya. Selain analisa kualitatif, peneliti juga menyertakan hasil analisa dari kajian dan metode hukum positif yang berupaya untuk melengkapi sistem-sistem yang ada dengan asas-asas dan kaidah hukum.¹¹

¹¹ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm.160.