

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pariwisata merupakan salah satu industri yang menjadi sumber pendapatan negara atau daerah dalam menunjang perekonomian. Pariwisata sebagai industri dikarenakan adanya hubungan antara penyedia jasa (perusahaan atau PT) baik individu atau kelompok yang memberikan pelayanan kepada konsumen (wisatawan). Industri pariwisata dapat memberikan dampak ekonomi yang begitu sangat besar bagi daerah dan masyarakat terkait. Hal tersebut dapat digambarkan dengan meningkatnya lapangan pekerjaan, membuka ide masyarakat untuk kreatif (membuka usaha-usaha) dan lain-lain.¹

Sebagaimana yang disampaikan oleh Sapardi Djoko Damono, dkk., sebagaimana dikutip oleh Ahmad Qori' Wijdan dan Mohammad Ali Hisyam bahwa dalam beberapa dekade terakhir ini berbagai daerah di Indonesia kebanyakan menggunakan sektor pariwisata sebagai sumber pemasukan atau pendapatan daerahnya. Selain itu, sektor pariwisata dijadikan sebagai skala prioritas untuk mensejahterakan masyarakat². Hal ini didukung dengan fakta dan kenyataan bahwa negara Indonesia terkenal dengan heterogenitas

¹ Desy Melania Dwi Anita, Skripsi “ *Analisis Partisipasi Masyarakat Lokal dalam Pengembangan Pariwisata Di Pulau Gili Labak Kabupaten Sumenep* ”. Malang : Universitas Brawijaya, 2018, hal. 1

² Ahmad Qori' Wijdan dan Mohamad Ali Hisyam, *Model Pengembangan Desa Wisata Halal di Kabupaten Sumenep Ditinjau Dari Peraturan Bupati No. 15 Tahun 2018 (Studi di Desa Sema'an Kecamatan Dasuk Kabupaten Sumenep Madura)*. SHIBGHAH: Journal of Muslim Societies. Vol. 3 No. 2 Juli – Desember 2021. E-ISSN. 2723-3286, hal. 139-140. <http://jurnal.kopertaisfaceh.or.id/index.php/shibghah>

baik dalam hal budaya, agama, suku, sosial, dll. Kondisi ini yang kemudian menyiratkan suatu nilai lebih atau potensi yang perlu dikembangkan sehingga dapat membantu dalam hal mensejahterakan masyarakat. Potensi yang dapat dikembangkan ialah dalam hal pariwisata baik dalam dan luar negeri, bagi luar negeri akan berhubungan dengan penanaman modal asing.³

Pariwisata atau berwisata dalam keberadaannya saat ini mendapati posisi yang sangat sentral bagi manusia kontemporer. Bahkan berwisata bisa dikatakan sebagai kebutuhan primer yang setara dengan kebutuhan sandang, pangan, dan papan. Berwisata dikatakan sebagai kebutuhan primer bisa dilihat dari meningkatnya tingkat stress yang dialami manusia terutama yang disibukkan dengan segala aktifitas terutamanya orang-orang kantoran yang bekerja dari sehabis setiap hari kecuali sabtu dan minggu atau *weekend*. Mereka menggunakan waktu *weekend* sebagai waktu untuk berwisata untuk merefresh atau menghilangkan stress akibat pekerjaan yang dipikul sebelumnya.⁴

Di samping itu, dalam kepariwisataan terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan supaya mudah untuk mengetahui dan menjalankan pariwisata. Hal ini dapat diketahui dalam Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2009 bahwa dalam hal pelaksanaan pariwisata harus dilandaskan berdasarkan beberapa asas yaitu; manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan,

³ Deddy Prasetya Maha Rani, *PENGEMBANGAN POTENSI PARIWISATA Kabupaten Sumenep, Madura, Jawa Timur (Studi Kasus: Pantai Lombang)*, Jurnal Politik Muda, Vol. 3 No. 3, Agustus-Desember 2014, 412-421, hal. 413

⁴ Hamamah, dkk. Wisata Dolanan: Pengembangan Wisata Tematik Berbasis Budaya di Kampung Biru Arema (KBA) Kota Malang. Jurnal Surya Masyarakat. Vol. 3 No. 1 Tahun 2020. Hal. 66-70, hal. 66. <https://doi.org/10.26714/jsm.3.1.2020.15-21>

kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokratis, kesetaraan, dan kesatuan⁵. Tujuan dari pariwisata ialah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan rakyat, menghapus kemiskinan, mengatasi pengangguran, melestarikan (alam, lingkungan, dan sumber daya), memajukan kebudayaan, mengangkat citra bangsa, memupuk rasa cinta tanah air, memperkuat jati diri dan kesatuan bangsa, dan memperkuat persahabatan antarbangsa.⁶ Undang-undang tersebut merupakan sebuah pedoman bagi pemerintah daerah guna menjalankan pariwisata yang ingin dilaksanakan.

Di berbagai daerah di Indonesia sudah mulai melakukan atau membangun tempat wisata guna membantu perekonomian masyarakat sekitar. Daerah Sumenep merupakan salah satu daerah yang melakukan upaya peningkatan ekonomi/pendapatan daerah melalui sektor pariwisata. Sektor pariwisata yang dimiliki Sumenep beragam adanya mulai dari wisata alam, wisata kuliner, hingga peninggalan sejarah kerajaan/museum keraton, dll. Sumenep merupakan daerah yang berada di pulau Madura yang dikelilingi oleh bukit dan lautan sehingga banyaklah destinasi wisata alam yang ada di Sumenep.⁷

Di daerah Sumenep sendiri sudah terdapat beberapa wisata yang menjadi program pemerintah dalam sektor pariwisata. Wisata di daerah

⁵ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata Bab II Pasal 2

⁶ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata Bab II Pasal 4

⁷ Andrew Giovanni Yustijanto, dkk. *Perancangan Buku Panduan Pariwisata Kabupaten Sumenep*. Jurnal DKV Adiwarna, Vol. 1 No. 2. 2013, hal. 1

Sumenep beraneka ragamnya mulai dari sektor laut, alam, dan lain-lain. Sebagaimana yang dikatakan oleh Dinas Parawisata, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga (Disparbudpora) pada tahun 2017 mulai melakukan pemetaan mengenai potensi dari masing-masing wisata yang ada di Sumenep. Pemetaan yang dilakukan seperti wisata pantai Slopeng akan menjadi kawasan mainan di laut, Wisata pantai lombang akan menjadi wisata alam, Pulau Gili Iyang menjadi wisata kesehatan, Gili Labak menjadi snorkeling dan diving, dan wisata pantai sembilan menjadi wisata alam serta kerajinan.⁸

Bahkan pemerintah Kabupaten Sumenep juga mengeluarkan peraturan daerah untuk menegaskan hingga menjadi acuan bagi penyelenggara wisata. Hal tersebut dapat dilihat pada Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 4 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Sumenep, di mana visi pembangunan kepariwisataan daerah ialah untuk mewujudkan Kabupaten Sumenep sebagai destinasi pariwisata unggulan yang berbudaya, berdaya saing berkelanjutan dan mampu mendorong pembangunan daerah untuk kesejahteraan masyarakat⁹

Dalam rangka mensukseskan gerakan pariwisata Pemerintah Kabupaten Sumenep meluncurkan suatu program yaitu *visit Sumenep year*. Program ini ialah untuk memperkenalkan beberapa destinasi wisata yang ada di Sumenep baik kepada masyarakat lokal maupun internasional dengan tujuan yaitu membantu perekonomian. Program tersebut mulai dilaksanakan pada

⁸ Admin, "Disparbudpora Sumenep Petakan Destinasi Wisata", sumenepkab.go.id, dikutip dari <http://SumenepKabupaten.go.id/berita/baca/disparbudpora-Sumenep-petakan-destinasi-wisata> diunduh tanggal 04 September 2022

⁹ Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Sumenep Tahun 2018-2025 BAB II Pasal 3 ayat 3

tahun 2018 dan dilanjutkan secara terus menerus dalam tiap tahunnya. Upaya realisasi dari program tersebut ialah dengan diselenggarakannya berbagai event-event baik nasional maupun internasional. Salah satu event internasional yang pernah diselenggarakan ialah Festival Keraton Nusantara yang dilangsungkan pada 27-31 oktober 2018 yang dihadiri oleh berbagai masyarakat se-ASEAN.¹⁰

Tidak hanya berhenti di program yang diluncurkan dalam membantu memperkenalkan dan mensukseskan pariwisata di daerah Kabupaten Sumenep. Langkah yang dilakukan pemerintah ialah kembali menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 tentang Pramuwisata. Undang-Undang ini ialah bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kunjungan pariwisata, memberdayakan sumber daya pramuwisata, membuka dan memperluas kesempatan usaha dan kerja, meningkatkan dan mengembangkan promosi pariwisata, meningkatkan citra pariwisata yang berkearifan lokal, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹¹

Di samping itu, dalam hal pariwisata terdapat istilah baru yang menjadi daya tarik masyarakat saat ini yaitu model pariwisata tematik. Pariwisata tematik merupakan tidak berfokus kepada tempat yang ingin dituju, melainkan suatu tema atau konsep yang menggerakkan seseorang untuk berwisata. Pariwisata tematik dinilai memberikan kesan yang lebih mengena di hati wisatawan karena kegiatan wisata yang dikunjungi sesuai dengan

¹⁰ Nur Inna Alfiyah, *Upaya Peningkatan Daya Tarik Wisata di Kabupaten Sumenep melalui Smart City System*, Journal of Governance Innovation. Volume 1, Number 1, Maret 2019, hal. 36

¹¹ Peraturan Daerah Nomor 63 Tahun 2021 tentang Pramuwisata BAB II Pasal 3

keinginan hati mereka. Artinya mereka tidak lagi mengunjungi berbagai tempat wisata guna mencari selera yang diinginkan.¹²

Konsep pariwisata tematik sebetulnya tidak selalu menggunakan padanan kata pariwisata tematik melainkan ada juga yang menggunakan desa tematik, wisata tematik dan kampung tematik. Seperti halnya yang dilakukan di Kelurahan Rejomulyo Kota Semarang yang membuat program kampung tematik¹³. Mengingat pariwisata tematik sebagai suatu term baru dalam dunia pariwisata ditambah lagi dengan daerah Sumenep yang memiliki destinasi wisata yang begitu banyak tentunya hal tersebut penting untuk diterapkan. Dari sumber data DISPARBUDPORA Kabupaten Sumenep diketahui bahwa masih belum bisa menyentuh wisatawan mancanegara karena pada tahun 2018 mengalami penurunan dari yang sebelumnya di tahun 2017 sebanyak 4.036 menjadi 2.694¹⁴.

Sebagai sebuah term baru dalam dunia pariwisata, tentunya penerapan pariwisata tematik di daerah Kabupaten Sumenep harus dilaksanakan karena dari potensi daerah yang sangat memenuhi ditambah lagi dengan tingkat pencapaian sektor pariwisata yang masih belum berdampak signifikan bagi masyarakat. Meskipun dengan berbagai cara sudah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep mulai dari Program dan

¹² Galih Ijup Leksana, “ Wisata Tematik, Cara Traveling yang Mulai Diminati Kaum Urban”, inibaru.id, <https://inibaru.id/adventurial/wisata-tematik-cara-traveling-yang-mulai-diminati-kaum-urban> diunduh tanggal 04 September 2022

¹³ Reina Hapsari Ayuningtyas, dkk. *Komunikasi Dalam Implementasi Program Kampung Tematik di Kelurahan Rejomulyo Kota Semarang*. Jurnal Collaborative Governance. Volume 01, Nomor 01 Tahun 2019. Hal. 195-206.

¹⁴ Nur Inna Alfiyah, *Upaya Peningkatan Daya Tarik Wisata di Kabupaten Sumenep melalui Smart City System*. Hal. 38

mengeluarkan Peraturan Daerah. Selain dari pada itu, perlunya menerapkan konsep pariwisata tematik dengan dibantu dengan penerbitan peraturan daerah mengenai konsep pariwisata tematik supaya lebih jelas dan mudah dalam pelaksanaannya. Oleh karenanya hal ini yang membuat penulis tertarik untuk membahasnya dengan judul ” **Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pariwisata Tematik di Kabupaten Sumenep** “.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana dasar normatif pembentukan model pariwisata tematik di Kabupaten Sumenep ?
- 1.2.2 Bagaimana materi muatan yang harus terkandung dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang wisata tematik di Kabupaten Sumenep?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan suatu tawaran baru dalam dunia pariwisata di Sumenep yaitu dengan model pariwisata tematik supaya Sumenep dapat dikenal secara luas. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk memberikan kebutuhan hukum bagi masyarakat dalam pembentukan model pariwisata tematik.

1.4 *Kegunaan Penelitian*

Adanya penelitian ini ialah berguna untuk :

- 1.4.1 Mengembangkan ilmu pengetahuan yang telah ada sebelumnya khususnya dalam disiplin ilmu kepariwisataan
- 1.4.2 Sebagai inovasi baru dalam bidang kepariwisataan di Kabupaten Sumenep

1.5 *Keaslian*

Proposal penelitian dengan judul ” **Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pariwisata Tematik di Kabupaten Sumenep** “ adalah hasil karya tulis sendiri yang belum pernah diangkat sebelumnya.

Dalam penulisan proposal penelitian tentunya menemukan beberapa judul penelitian berupa skripsi yang mirip dengan judul proposal yang penulis buat.

Nama Identitas	Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
Desy Melania Dwi Anita	Analisis Partisipasi Masyarakat Lokal Dalam Pengembangan Pariwisata Di	1. Bagaimanakah partisipasi masyarakat lokal dalam pengembangan pariwisata di Pulau	1.Partisipasi masyarakat lokal dalam pengembangan pariwisata di Pulau Gili Labak kurang optimal dikarenakan beberapa

	Pulaugili Labak Kabupaten Sumenep	Gili Labak Kabupaten Sumenep? 2. Sebutkan penghambat dan pendorong warga lokal untuk mendukung pengembangan pariwisata di Pulau Gili Labak Kabupaten Sumenep?	hal; sikap acuh tak acuh, dan masih bertumpu kepada atasan untuk memulai suatu kegiatan. 2. Adanya faktor pendorong (motif tertentu) dan penghambat (kurangnya sosialisasi) yang bisa memicu masyarakat untuk berpartisipasi atau tidak dalam pengembangan pariwisata di Gili Labak.
Lailatul Mubarakah	Pemuda dan Pengembangan Parawisata (Studi Peran Pemuda dalam	1. Bagaimana peran pemuda dalam mengembangkan wisata Bukit Tinggi di Desa Daramista	1. Peran pemuda dalam mengembangkan wisata bukit tinggi begitu sangat aktif dengan ide kreatif yang

	Pengembangan Wisata Bukit Tinggi di Desa Daramista Kecamatan Lenteng Kabupaten Sumenep).	Kecamatan Lenteng Kabupaten Sumenep, 2. Bagaimana dampak pembangunan wisata Bukit Tinggi terhadap masyarakat sekitar di Desa Daramista Kecamatan Lenteng Kabupaten Sumenep.	dituangkan seperti; wirausaha, penanaman pohon (melestarikan alam, dll. 2. Sementara dampak adanya wisata bukit tinggi terhadap masyarakat sekitar nampaknya tidak terasa karena wisata yang tergolong baru, sementara dampak yang ada ialah, mengangkat nama harum desa, menyerap tenaga kerja, dll.
Vely Ronicha	Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Barat Nomor 03 Tahun 2017 Tentang Rencana	1. Bagaimana pelaksanaan Perda Nomor 03 Tahun 2017 Rencana Induk pengembangan pariwisata daerah	1. Dinas Pariwisata Pesisir Barat belum diterapkan secara maksimal karena hal tersebut disebabkan oleh disebabkan oleh

	Induk Pengembangan Pariwisata Perspektif Hukum Islam	Kabupaten Pesisir Barat. 1. Bagaimana pandangan Hukum Islam tentang pelaksanaan pengembangan pariwisata daerah Kabupaten Pesisir Barat.	akses jalan dan sarana prasarana serta pengelola yang kurang memadai, tidak ada landasan hukum yang mengikat, perlunya sosialisasi, Anggaran Dana yang tidak memadai dari pemerintah, Banyaknya tempat wisata yang belum di kelola. Sedangkan dalam penerapan Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2017 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata dalam perspektif hukum Islam boleh selagi tidak menyimpang dari ajaran Islam. seperti bentuk
--	--	--	---

			pelayanan misalnya Hotel yang tidak menyediakan makanan ataupun minuman yang mengandung Alkohol dan memiliki kolam renang serta fasilitas spa yang terpisah untuk pria dan wanita
--	--	--	--

Dari tiga penelitian terdahulu tersebut tidak ada yang membahas mengenai pariwisata tematik beserta perlunya peraturan daerah yang akan menjadi payung hukum dan pelaksanaannya sehingga penulis merasa perlu untuk melakukan kajian mengenai pariwisata tematik ini.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu penelitian yang memiliki obyek hukum, baik hukum sebagai suatu ilmu atau peraturan yang bersifat dogmatis ataupun hukum yang bersangkutan dengan perilaku dan kehidupan masyarakat. Penelitian hukum sejatinya adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu.¹⁵

1.6.1 Jenis Penelitian

¹⁵ Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:Kencana,2016), hal.16.

Dalam penelitian ini menekankan terhadap aspek normatifitas hukum. Metode yang digunakan ialah metode penelitian normatif dengan berusaha melakukan pendekatan melalui pembacaan utuh dan analisis maksimal terhadap peraturan perundang-undangan serta relevansi dan implementasinya terhadap penerapan model pariwisata tematik di Daerah Sumenep. Lebih lanjut lagi bahwa penelitian hukum normative menurut Soerjono Soekanto suatu penelitian yang membahas mengenai sifat dan ruang lingkup disiplin hukum, di mana disiplin yang dimaksud adalah suatu system ajaran tentang kenyataan yang biasanya mencakup disiplin analitis dan perspektif.¹⁶

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Sebagaimana yang disampaikan oleh Jhony Ibrahim bahwa dalam suatu kerangka penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan yang sering dan lazim digunakan. Pendekatan yang digunakan ialah sebagai berikut ; *statute approach, conseptual approach, comparative approach, and analytical approach*¹⁷. Sementara itu pendekatan yang digunakan oleh penulis yaitu;

- a. *Statute Approach* atau lebih dikenal dengan pendekatan perundang-undangan merupakan suatu pendekatan yang memfokuskan kepada kajian-kajian atau penelaahan terhadap aturan-aturan yang diberlakukan dalam sebuah negara dan

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif ; Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 2-6

¹⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2006), hal. 300.

memiliki erat kaitannya dengan fenomena (isu hukum) yang tengah terjadi.¹⁸ Pendekatan ini dapat dikatakan bahwa focus perhatiannya ialah untuk menelaah regulasi yang sudah ada yang kemudian menciptakan deregulasi baru agar tercipta harmonisasi dan sinkronisasi.

- b. *Conseptual Approach* atau lebih dikenal dengan pendekatan konseptual merupakan suatu pendekatan yang lahir akibat dari perkembangan doktrin ilmu hukum yang mengalami perubahan dari masa ke masa atau waktu ke waktu.¹⁹ Artinya hukum yang notabene sebagai hal yang sangat esensial dalam kehidupan sehari-hari membutuhkan suatu materi muatan dan argumentasi rasional serta ideal supaya mampu menjawab suatu persoalan atau menjadi kebutuhan masyarakat.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer atau bahan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut ;

- 1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Keparwisataan

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum Edisi Revisi, (Jakarta : PT Adhitya Andrebhina Agung, 2015), hal. 132.

¹⁹ Johan Nasution, Metode Penelitian Ilmu Hukum, (Bandung : Mandar Mau, 2008), hal.210

- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan
- 3) Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan
- 4) Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2018 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Sumenep Tahun 2018-2025

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berfungsi untuk mendukung dan memperkuat bahan hukum primer guna memberikan penjelasan mengenai bahan primer yang ada sehingga dapat dilakukan sebuah analisa dan pemahaman yang lebih mendalam.²⁰ Yang termasuk ke dalam bahan sekunder antara lain; buku-buku yang berhubungan dengan tema penelitian, jurnal, internet, dan lain-lain.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah suatu bahan hukum untuk melengkapi yang bersifat hanya untuk memperjelas terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Yang termasuk ke dalam

²⁰ Soerjono Soekanto, *penelitian Hukum Normative* Ibid, hal. 23

bahan hukum tersier seperti ; Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, indeks komulatif, dan seterusnya.²¹

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini memfokuskan pada peraturan perundang-undangan yang sifatnya normatif. Artinya, bahan hukum tersebut merupakan suatu gabungan dan kumpulan peraturan yang memiliki keterkaitan dalam penelitian ini

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini lebih lanjut akan meninjau dari bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan terkumpul yang kemudian dilakukan analisis guna mendapatkan sebuah kesimpulan untuk mengidentifikasi, menelaah, dan menemukan kesesuaian suatu pembuatan suatu produk hukum baru dengan mengedepankan keberagaman dalam masyarakat.

²¹ Ibid, hal. 54