

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pramuwisata adalah seseorang yang menerangkan, menjelaskan, serta memberi petunjuk kepada wisatawan tentang segala sesuatu yang akan dilihat, disaksikan oleh wisatawan, pada saat berkunjung ke suatu objek, tempat atau daerah tertentu. Berdasarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata seorang pramuwisata diatur dalam Pasal 14 terkait dengan usaha pariwisata meliputi antara lainnya adalah seorang pramuwisata. Undang-Undang Pariwisata berbicara mengenai usaha pramuwisata merupakan bagian dari pariwisata hal tersebut sesuai dengan implikasi dari peranan pramuwisata untuk mendukung pariwisata tersebut untuk memberikan layanan informasi maupun komunikasi yang diberikan oleh pramuwisata kepada wisatawan. Dengan adanya pramuwisata seorang wisatawan lokal maupun mancanegara dapat terbantu atas kemudahan mendapatkan berwisata di sebuah objek wisata yang dituju dengan tugas utama seorang pramuwisata adalah memberikan layanan untuk melayani wisatawan selama melakukan wisata.

Pulau Madura merupakan salah satu pulau yang berada di Jawa Timur yang memiliki kearifan lokal dan potensi wisata yang luar biasa, dimana dari 4 Kabupaten yang berada di Pulau Madura, Kabupaten Sumenep memiliki

daya tarik dengan objek wisata yang berasal dari keindahan alam maupun wisata *authentic* yang berasal dari warisan leluhur di Pulau Madura.

Potensi Pariwisata *authentic* di Kabupaten Sumenep adalah Keraton Sumenep, Asta Tinggi, Asta Jamik, dan Asta Yusuf. Sedangkan di Pulau Madura memiliki beberapa wisata yang berasal dari keindahan alam yakni : Gili Labak, Gili Iyang, serta Pantai Ekasoghi. Dengan adanya keindahan pariwisata yang dimiliki oleh Kabupaten Sumenep mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 tentang Pramuwisata, dengan harapan untuk memberikan layanan kepada para wisatawan yang berasal dari luar daerah untuk mendapatkan komunikasi yang informatif dan memberikan kepuasan kepada tamu yang berasal dari luar daerah saat berkunjung di Kabupaten Sumenep.

Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 tentang pramuwisata di Kabupaten Sumenep dirancang untuk mengatur industri pariwisata dengan lebih efektif, dengan fokus utama pada peningkatan kualitas layanan dan kenyamanan bagi pengunjung. Peraturan ini menetapkan bahwa pramuwisata harus memiliki kualifikasi dan sertifikasi yang sesuai, memastikan bahwa mereka memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk memberikan pengalaman wisata yang berkualitas.

Selain itu, peraturan ini mendorong adanya program pelatihan yang teratur untuk meningkatkan kapasitas pramuwisata, termasuk pengetahuan tentang destinasi wisata lokal dan keterampilan komunikasi yang baik. Kerjasama antara pramuwisata dengan penyelenggara pariwisata seperti agen

travel, hotel, dan Dinas Pariwisata juga ditekankan, agar tercipta sinergi dalam penyediaan layanan yang terintegrasi.

Dinas Pariwisata memainkan peran penting dalam mendukung industri pramuwisata ini, baik melalui regulasi yang ketat, pengawasan terhadap kualitas layanan, maupun dengan memfasilitasi promosi pariwisata dan infrastruktur yang memadai. Evaluasi rutin dilakukan untuk memastikan bahwa pramuwisata terus memenuhi standar yang ditetapkan dan dapat memberikan pengalaman wisata yang memuaskan kepada setiap pengunjung. Dengan demikian, Peraturan ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik pariwisata di Sumenep serta memberikan dampak positif bagi pengembangan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat lokal.

Dalam Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 Pasal 9 disebutkan ketentuan tentang pelaksanaan satu bus satu pramuwisata pada ayat (2) dan (3) yang berbunyi :

- 2) *Perjalanan wisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perjalanan wisata yang dilakukan oleh wisatawan yang menggunakan bus pariwisata dengan kapasitas 30 (tiga puluh) sampai 60 (enam puluh) kursi.*
- 3) *Perjalanan wisata sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menggunakan jasa pramuwisata.*

Berdasarkan substansi Pasal tersebut, wisatawan yang melakukan wisata di Kabupaten Sumenep wajib menggunakan jasa pramuwisata lokal. Dalam Pasal 5 dan 6 dinyatakan bahwa pramuwisata terdiri dari pramuwisata umum dan pramuwisata khusus. Yang dimaksud pramuwisata umum memiliki lingkup tugas dalam wilayah Kabupaten. Adapun yang dimaksud

pramuwisata khusus memiliki lingkup tugas pada suatu Daya Tarik Wisata (DTW). Menurut Pasal 7 tugas dari pramuwisata umum adalah:

- a. Mengatur wisatawan baik rombongan maupun perorangan yang mengadakan perjalanan dengan transportasi yang tersedia;
- b. Memberikan penjelasan tentang rencana perjalanan dan DTW, serta memberikan penjelasan mengenai dokumen perjalanan, akomodasi, transportasi, dan fasilitas wisatawan lainnya;
- c. Memberikan informasi dan petunjuk tentang sejarah Sumenep;
- d. Memberikan informasi dan petunjuk tentang DTW;
- e. Membantu menguruskan barang bawaan wisatawan;
- f. Memberikan pertolongan kepada wisatawan yang sakit, mendapat kecelakaan, kehilangan atau musibah lainnya.

Sedangkan tugas pramuwisata khusus diantaranya:

- a. Memberikan informasi dan pengetahuan tentang atraksi dan kegiatan wisata yang terdapat di DTW;
- b. Menginformasikan fasilitas dan sarana di DTW;
- c. Menginformasikan sistem keamanan yang diterapkan di DTW;
- d. Menginformasikan tata tertib dan norma-norma yang berlaku di DTW;
- e. Memberikan informasi dan petunjuk tentang DTW;
- f. Membantu menguruskan barang bawaan wisatawan;
- g. Memberikan pertolongan kepada wisatawan yang sakit, mendapat kecelakaan, kehilangan atau musibah lainnya.

Pasal 8 Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 menyebutkan pramuwisata diwajibkan memiliki izin atau lisensi khusus yang dikeluarkan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Timur, dan menjadi anggota DPC HPI Kabupaten Sumenep yang dibuktikan dengan kartu anggota.

Jika mengkaji kewajiban penggunaan pramuwisata lokal di Madura, menarik untuk mengkaji Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 mengenai pramuwisata lokal, yang mengatur tentang penggunaan pramuwisata lokal bagi grup wisatawan yang menggunakan bis. Sementara itu, jika mengacu pada UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Undang-undang

tersebut hanya membahas definisi pramuwisata dan tidak mengatur secara jelas mengenai penerapan pramuwisata lokal pada setiap daerah. Namun, jika melihat UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam penjelasan No. 8 mengenai Perda dinyatakan bahwa dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, Kepala Daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut.

Dengan demikian, jika mengacu penjelasan no.8 mengenai Perda pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut maka ketentuan Pasal 10 Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 mengenai pramuwisata lokal, maka peraturan tersebut merupakan peraturan yang menunjukkan ciri khas di Kabupaten Sumenep. Namun pada pelaksanaannya ketentuan tersebut tidak selalu berjalan dengan baik dan sesuai dengan aturan yang tertulis.

Jika Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 tentang pramuwisata di Kabupaten Sumenep tidak ditegakkan dengan baik, beberapa masalah dapat muncul. Kualitas layanan kepada wisatawan dapat menurun karena kurangnya kualifikasi dan sertifikasi bagi pramuwisata. Program pelatihan yang tidak efektif juga bisa menghambat peningkatan kapasitas pramuwisata, sementara kerjasama yang kurang optimal dengan penyelenggara pariwisata dapat mengganggu penyediaan layanan yang terintegrasi dan operatif. Pengawasan dan evaluasi yang tidak memadai juga bisa mengurangi kualitas layanan serta dampak positif ekonomi dari pariwisata di Sumenep.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk menulis penelitian dengan judul **”Pelaksanaan Ketentuan Penggunaan Pramuwisata Lokal Di Kabupaten Sumenep Berdasarkan Peraturan Bupati (Perbup) Sumenep Nomor 63 Tahun 2021”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, permasalahan yang dibahas pada penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Apakah pelaksanaan penggunaan pramuwisata lokal bagi bus pariwisata di Kabupaten Sumenep telah sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Perbup Sumenep Nomor 63 Tahun 2021?
- 2) Bagaimana akibat hukum bagi penyelenggara pariwisata yang tidak menggunakan pramuwisata lokal?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian dicapai adalah, sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji apakah kewajiban penggunaan pramuwisata lokal bagi bus pariwisata di Kabupaten Sumenep telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Perbup Sumenep Nomor 63 Tahun 2021.
2. Untuk mengkaji akibat hukum bagi penyelenggara pariwisata yang tidak menggunakan pramuwisata lokal.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini secara garis besar diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis yang terbagi sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Kegunaan teoritis dalam penelitian ini yaitu dapat memberikan kegunaan dalam dunia ilmu pengetahuan hukum mengenai pramuwisata dan pariwisata.
- b. Dapat dijadikan sebagai referensi dalam penelitian yang lain khususnya terkait dengan hukum pariwisata.

2. Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dari penelitian ini adalah :

- a. diharapkan dapat memberikan masukan kepada pembentuk undang-undang terkait pelaksanaan dan upaya penyempurnaan Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 mengenai pramuwisata yang berada di Kabupaten Sumenep.
- b. Dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat atau praktisi hukum dan instansi terkait permasalahan hukum pariwisata.

1.5 Keaslian Penelitian

Berkaitan dengan keaslian penelitian skripsi kali ini peneliti melakukan pendalaman serta menelisik lebih lanjut tentang penelitian yang berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan penggunaan pramuwisata lokal yang didasarkan pada Peraturan Bupati Sumenep Nomor 63 Tahun 2021. Beberapa penelitian terkait pramuwisata telah dilakukan, namun penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya. Beberapa penelitian tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Pembahasan
1	Asdar, Skripsi, Sekolah Tinggi Pariwisata AMPTA, Yogyakarta, 2018.	Pengaruh Kualitas Pelayanan Pemandu Lokal Terhadap Tingkat Kepuasan Wisatawan Di Pulau Komodo, Taman Nasional Komodo, Ntt	1. Apakah ada pengaruh pelayanan yang diwakili oleh reality, responsiveness, assurance, emphathy dan tangible terhadap tingkat kepuasan wisatawan? 2. Dari kelima dimensi pelayanan dari kelima dimensi pelayanan, Dimensi manakah yang paling dominan berpengaruh terhadap tingkat kepuasan wisatawan?	Penelitian ini berfokus pada pengaruh kualitas layanan yang Diberikan oleh pramuwisata lokal di Pulau Komodo NTT.
2	Arliza Sahrazat Sauqiya, Skripsi,	Efektivitas Penerapan Peraturan Daerah	1. Bagaimana efektivitas penerapan Peraturan Daerah	Penelitian berfokus pada efektivitas

	Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2023.	Kabupaten Gresik Nomer 7 Tahun 2021 Tentang Desa Wisata (Studi di Badan Usaha Milik Desa Mojopurowetan)	Nomor 7 Tahun 2021 tentang Desa Wisata pada Badan Usaha Milik Desa Mojopurowetan? 2. Bagaimana penerapan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Desa Wisata pada Badan Usaha Milik Desa Mojopurowetan prespektif Maqashid Syariah?	penerapan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Desa Wisata pada Badan Usaha Milik Desa Mojopurowetan menurut prespektif Maqashid Syariah.
--	--	---	--	--

Pada penelitian yang dilakukan oleh Asdar yang merupakan skripsi berjudul “Pengaruh Kualitas Pelayanan Pemandu Lokal Terhadap Tingkat Kepuasan Wisatawan Di Pulau Komodo, Taman Nasional Komodo, NTT” yang berfokus bagaimana pramuwisata dapat mempengaruhi kualitas dari pariwisata yang ditawarkan di setiap daerah berbeda, sehingga pramuwisata lokal merupakan sebuah hal yang wajib apabila terdapat pada sebuah Daerah yang memiliki potensi wisata yang luas dan memang diperlukan untuk sebuah acara pariwisata ataupun acara yang sesuai sehingga dalam referensi ini dapat dijadikan tolak ukur dalam pengerjaan skripsi yang dapat ditelaah melalui aspek kualitas dan pelayanan yang diberikan pramuwisata mempengaruhi tingkat kepuasan konsumen.

Penelitian Arliza Sahrazat Sauqiya yang berjudul “Efektivitas Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomer 7 Tahun 2021 Tentang

Desa Wisata (Studi di Badan Usaha Milik Desa Mojopurowetan)”. Berdasarkan uraian penelitian di dalam tabel tersebut bahwa terdapat perbedaan penelitian Arliza Sahrazat Sauqiya dengan penelitian ini. Perbedaan tersebut yaitu penelitian yang dilakukan Arliza Sahrazat Sauqiya berfokus pada efektivitas penerapan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Desa Wisata pada Badan Usaha Milik Desa Mojopurowetan menurut perspektif Maqashid Syariah. Sedangkan penelitian ini mengenai Pelaksanaan Ketentuan Penggunaan Pramuwisata Lokal di Kabupaten Sumenep Berdasarkan Peraturan Bupati (Perbup) Sumenep Nomor 63 Tahun 2021 yang mana membahas bagaimana pelaksanaan menggunakan pramuwisata lokal bagi grup wisatawan itu telah sesuai dengan Peraturan Bupati Sumenep Nomor 63 Tahun 2021 dan akibat hukum bagi penyelenggara pariwisata yang tidak menggunakan pramuwisata lokal.

1.6 Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan suatu cara untuk melakukan sesuatu dengan menggunakan teori yang di implementasikan dengan praktik dengan tujuan yang akan dicapai yang mana dengan teknik mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis hingga dalam penyusunan sebuah penelitian hingga berbentuk laporan.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis empiris. Yang mana pendekatan yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi

ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat¹. Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.²

2. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan penelitian ini digunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang mana melakukan analisis terkait dengan substansi dari Perbup Nomor 63 Tahun 2021 yang dikaitkan dengan UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Di samping itu, dalam penelitian ini diperkaya dengan mengadopsi pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum³, khususnya hukum pariwisata.

3. Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini didasarkan pada data primer dan data sekunder yang terbagi sebagai berikut :

A. Data primer

Data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan, dalam hal ini data primer diperoleh dari narasumber yang ditentukan

¹ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum* , Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm 134

² Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 15

³ Halim, Stefani Erlina. *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Transportasi Berbasis Online Yang Menggunakan Driver Cadangan*. Jurnal Hukum Adigama, Volume 1 Nomor 2. 2018.

dalam penelitian. Narasumber adalah orang-orang tertentu yang dinilai menguasai persoalan yang hendak diteliti, mempunyai keahlian dan berwawasan cukup.⁴ Dalam hal ini terdiri dari pramuwisata, Dinas Pariwisata, jasa travel, dan wisatawan.

B. Data sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, yang terdiri dari:
 - Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata
 - Peraturan Bupati Kabupaten Sumenep Nomor 63 Tahun 2021 Tentang Pramuwisata

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, seperti, buku-buku, majalah, artikel, makalah, hasil penelitian dan lain sebagainya, khususnya yang terkait dengan masalah pramuwisata dan pariwisata.

⁴ Hardani dkk., 2020., *Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*, Yogyakarta, CV Pustaka Ilmu Grup (E-Book)

1.7 Metode Analisis Data

Metode analisa data dilakukan dengan metode analisa secara deskriptif. Penelitian deskriptif didasarkan pada rumusan masalah yang memandu peneliti untuk mengeksplorasi secara menyeluruh terkait objek penelitian.⁵ Analisa data dalam penelitian ini menggunakan deskriptif karena akan diberikan gambaran dan dipaparkan subjek serta objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan yakni terkait pelaksanaan dari Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2021 tentang Pramuwisata di Kabupaten Sumenep.

⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *“Dualisme Penelitian Hukum : Normatif dan Empiris”*, Yogyakarta ; Pustaka Pelajar, 2010, hlm.183