

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pariwisata di Indonesia melalui pengembangan destinasi wisata menjadi penggerak perekonomian negara. Indonesia memiliki banyak potensi pariwisata yang dapat dikembangkan menjadi destinasi wisata. Potensi pariwisata yang banyak dan berhasil dikembangkan menjadi destinasi pariwisata berasal dari sumber daya alam yang dimiliki negara Indonesia. Melalui pengelolaan sumber daya alam Indonesia menjadi objek pariwisata yang sukses menarik perhatian wisatawan, masyarakat tidak hanya membantu memanfaatkan sumber daya alam yang melimpah namun juga dapat menciptakan alat penggerak perekonomian negara. Contoh nyata upaya pemanfaatan sumber daya alam menjadi objek pariwisata terdapat pada Desa Wisata Pujon Kidul di Malang¹ dan Desa Wisata Nglanggeran yang telah berhasil memanfaatkan sumber daya alam melalui pengembangan desa wisata dengan konsep ekowisata.²

Contoh objek wisata yang merupakan pemanfaatan dari sumber daya alam di Indonesia adalah Pantai Pink di Nusa Tenggara barat dan Pantai Kuta di Bali. Selain destinasi wisata alam, di Indonesia juga terdapat destinasi wisata budaya dan wisata buatan. Wisata budaya di Indonesia yang cukup terkenal adalah

¹Tribunnews.com “Pujon Kidul, Contoh Sukses Desa Wisata di Malang” dikutip dari <https://www.tribunnews.com/kilas-kementerian/2019/07/13/pujon-kidul-contoh-sukses-desa-wisata-di-malang>. <diunduh tanggal 17 Februari 2023>

²Masterplandes.Com,”Pengembangan Desa Wisata Nglanggeran Dengan Konsep Ekowisata” dikutip dari,<https://www.masterplandes.com/desa-wisata/pengembangan-desa-wisata-nglanggeran-dengan-konsep-ekowisata/> ,<diunduh tanggal 07 November 2022>

Museum Ullen Sentalu di Yogyakarta dan Istana Tirta Gangga di Bali. Sedangkan wisata buatan yang ada di Indonesia salah satunya adalah Taman Mini Indonesia Indah, Dunia Fantasi (Dufan) dan Taman Impian Jaya Ancol di Jakarta.

Di Jawa Timur juga tidak kalah banyak destinasi wisata yang menarik seperti Cafe Sawah di Pujon Kidul, dan Jatim Park di Malang. Selain itu, di Jawa Timur juga terdapat sebuah pulau yang terpisah dari Pulau Jawa, yaitu Pulau Madura yang juga memiliki banyak destinasi wisata baik itu berupa wisata alam, buatan dan budaya. Beberapa wisata yang terkenal di Madura diantaranya wisata Makam Syaikhona Kholil di Kabupaten Bangkalan, wisata Pantai Lon Malang di Kabupaten Sampang, wisata Vihara Avalokitesvara di Kabupaten Pamekasan dan wisata Pantai Gili Labak di Kabupaten Sumenep.

Destinasi wisata di Madura menjadi salah satu faktor pembangun perekonomian Madura serta menjadi penunjang perkembangan di beberapa sektor lain seperti sektor pertanian, peternakan, perkebunan dan kerajinan rakyat. Tidak dapat dipungkiri bahwa objek wisata dapat menjadi salah satu faktor penghambat meningkatnya angka pengangguran masyarakat di sekitar destinasi wisata. Hal ini karena pembukaan usaha objek dan daya tarik wisata juga membuka kesempatan kerja bagi masyarakat sekitar objek wisata tersebut.³ Khususnya di Kabupaten Bangkalan, terdapat 53 daerah tujuan wisata yang menjadi aset berharga serta sebagai penunjang pertumbuhan ekonomi daerah, apabila dapat dikelola dan dikembangkan dengan baik oleh semua pihak yang memiliki kewenangan untuk

³Nurfadila, "Peran Pemerintah Dalam Pengelolaan Objek Wisata Alam Lewaja Di Kabupaten Enrekang", Skripsi, Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makasar 2018. hlm.1.

mengelolanya. Pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk mengelola pariwisata diantaranya adalah pemerintah, pengusaha dan masyarakat.

Berdasarkan amanat Pasal 18 ayat 2 dan ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) pemerintah daerah⁴ berwenang mengurus daerahnya sendiri selama yang diurusnya merupakan bagian dari urusan otonomi daerah atau mendapatkan perintah untuk membantu melaksanakan urusan pemerintahan yang sebenarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat. Sementara Pasal 5 ayat 4 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi,⁵ asas dekonsentrasi⁶ dan tugas pembantuan.⁷ Urusan pemerintahan diklasifikasi menjadi 3. Pertama, urusan pemerintahan absolut yaitu urusan yang dalam pelaksanaannya menjadi kewenangan pemerintah pusat sepenuhnya. Kedua, urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan yang dalam pelaksanaannya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Ketiga, urusan pemerintahan umum

⁴Pemerintah daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. (Yudi Widagdo Harimurti, *Kelembagaan negara Dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia*, Malang, PT. Cita Intrans Selaras, 2019, hlm., 257).

⁵Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. (Pasal 1 UU No. 23 Th. 2014).

⁶Dekonsentrasi adalah salah satu asas pembagian urusan pemerintahan yaitu pemberian urusan pemerintahan kepada wakil pemerintah pusat yaitu gubernur, instansi vertikal wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan kepada penanggung jawab urusan pemerintahan umum yaitu gubernur dan bupati/wali kota. Dari keseluruhan tugas yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan hanya sebagian saja. (Pasal 1 UU No. 23 Th. 2014).

⁷Tugas pembantuan adalah pelimpahan tugas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah menerima tugas untuk membantu melaksanakan tugas yang sebenarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Tugas pembantuan tidak selalu terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dapat juga terjadi pelimpahan tugas dari pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. (Pasal 1 UU No. 23 Th. 2014).

yaitu urusan yang dalam pelaksanaannya menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pariwisata merupakan urusan pemerintahan konkuren yang termasuk urusan pemerintahan pilihan. Kewenangan mengurus kepariwisataan secara umum tetap berada di tangan pemerintah pusat. Namun, untuk mempermudah pelaksanaan kepariwisataan di daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengurus kepariwisataan di daerahnya. Kewenangan pemerintah daerah dalam mengurus sendiri kepariwisataan hanya dalam lingkup kepariwisataan yang lokasi dan dampaknya dalam daerah tersebut saja.⁸

Berdasarkan ketentuan pembagian kewenangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 ayat 3 poin b dan Pasal 13 ayat 4 UU No. 23 Th. 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan memiliki wewenang untuk mengatur sendiri urusan kepariwisataan di daerahnya. Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan memiliki kewenangan untuk melaksanakan pembangunan pariwisata, selain bertujuan untuk mengembangkan sektor pariwisata, untuk meningkatkan pendapatan kas daerah juga untuk memanfaatkan letak strategis Kabupaten Bangkalan yang merupakan kabupaten paling barat di Pulau Madura dan memiliki akses langsung dengan Pulau Jawa melalui Jembatan Suramadu.

Salah satu kewenangan pemerintah daerah dalam adalah menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota (RIPPARKAB).⁹ Berdasarkan kewenangan tersebut Kabupaten Bangkalan membuat RIPPARKAB

⁸Terdapat dalam Pasal 13 Ayat 4 UU No. 23 Th. 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁹Terdapat dalam Pasal 30 UU Kepariwisata.

yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Bangkalan Tahun 2020-2035 (RIPPARKAB Bangkalan). Selain menetapkan RIPPARKAB, untuk memenuhi kebutuhan akan dasar hukum pelaksanaan kepariwisataan di Kabupaten Bangkalan juga ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang urutannya paling bawah dalam hierarki peraturan, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar atau yang urutannya di atasnya. Tidak hanya itu peraturan daerah juga harus harmonis dengan peraturan daerah lainnya yang sama-sama mengatur tentang suatu bidang tertentu yang serupa. Namun banyaknya peraturan perundang-undangan dengan jenis dan pembuat yang berbeda-beda terdapat kemungkinan terjadi ketidakharmonisan/disharmoni¹⁰ di antara peraturan perundang-undangan.

Akibat dari disharmoni peraturan perundang-undangan adalah terjadinya perbedaan tafsir makna undang-undang oleh masyarakat, terjadinya kebingungan masyarakat mana peraturan perundang-undangan yang harus diikuti, adanya ketidakpastian hukum, pembentukan peraturan dan kebijakan yang tidak tepat, terjadinya penyalahgunaan wewenang dan jabatan, benturan kewenangan

¹⁰Ketidakharmonisan/disharmoni adalah ketidaksesuaian atau ketidakselarasan. Disharmoni peraturan perundang-undangan terdiri dari dua jenis yaitu disharmoni vertikal dan disharmoni horizontal. Disharmoni vertikal terjadi ketika peraturan perundang-undangan yang ada di bawah bertentangan/tidak sesuai dengan maksud dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Disharmoni horizontal terjadi karena pertentangan atau ketidaksesuaian maksud dari peraturan perundang-undangan yang sejenis dalam satu hierarkis. (Encik Muhammad Fauzan, hlm. 115).

kelembagaan dan kerugian hak dan kewajiban.¹¹ Untuk itu perlu dilakukan analisis terkait dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan tentang kepariwisataan di Kabupaten Bangkalan. Sehingga dilakukan penelitian dengan judul **HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG KEPARIWISATAAN DI KABUPATEN BANGKALAN.**

1.2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana pengaturan penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bangkalan?
- b. Bagaimana harmonisasi peraturan perundang-undangan tentang kepariwisataan di Kabupaten Bangkalan?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan penyelenggaraan kepariwisataan di Kabupaten Bangkalan.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis harmonisasi peraturan perundang-undangan tentang kepariwisataan di Kabupaten Bangkalan.

1.4. Kegunaan Penelitian

Manfaat penelitian dalam penulisan skripsi ini dibagi menjadi dua kegunaan yaitu, teoritis dan kegunaan praktis.

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum khususnya dalam permasalahan disharmoni peraturan perundang-undangan dalam bidang kepariwisataan.

¹¹Encik Muhammad Fauzan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Di Indonesia, Jatim, Setara Pers, 2020, hlm. 114-115.

- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan bisa menjadi gambaran, masukan dan saran bagi masyarakat umum dan lembaga pemerintahan dalam mengatasi permasalahan disharmoni peraturan perundang-undangan dalam bidang kepariwisataan.

1.5. Keaslian Penelitian

Dalam rangka melaksanakan penelitian, terlebih dahulu telah dilakukan penelusuran agar dapat ditunjukkan keaslian dari penelitian. Beberapa penelitian sebelumnya yang memiliki korelasi dengan penelitian yang akan dilaksanakan dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 1 : Keaslian dan Korelasi Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi
1.	Mohamad Rifan dan Hilmi Inaya Fikriya	Disharmonisasi Periode Pemberlakuan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Di Indonesia (Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata)	Rasio legis Lingkup Kepariwisata yang diatur melalui Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata oleh daerah dan konsekuensi dari disharmonisasi periode pemberlakuan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata	Kaitannya dengan penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian ini juga membahas tentang disharmoni antara peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepariwisataan
2	Syafiq Mughni Mardhatillah	Pengaturan Ekowisata Bahari Sebagai Landasan Peningkatan Perekonomian	Kesesuaian pengaturan tentang ekowisata dalam RIPPARKAB Bangkalan dengan UU Kepariwisata	Kaitannya dengan penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian ini

		Masyarakat Desa Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata	dan konstruksi yuridis agar masyarakat desa dapat mengelola usaha ekowisata bahari sesuai dengan peraturan perundang-undangan	juga membahas tentang keterkaitan antara RIPPARKAB Bangkalan dengan UU Kepariwisata.
3	Mutia Herlita Putri	Implementasi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pengembangan Kawasan Pariwisata Di Taman Nasional Way Kambas Lampung	Implementasi UU Kepariwisata dan Langkah-langkah yang dilakukan oleh Taman Nasional Way Kambas dan dinas pariwisata dalam melakukan pengembangan kawasan pariwisata.	Kaitannya dengan penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian ini juga membahas tentang UU Kepariwisata.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang serupa terletak pada fokus pembahasan yang dikaji dalam penelitian. Penelitian ini berfokus pada harmonisasi peraturan perundang-undangan tentang kepariwisataan di Kabupaten Bangkalan.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Untuk menyelesaikan penelitian ini digunakan jenis penelitian normatif yaitu penelitian yang meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.¹²

¹²Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, University Press, 2020, hlm. 47-48.

1.6.2. Metode Pendekatan

Untuk menjawab permasalahan yang diteliti digunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.¹³

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif yang artinya memiliki otoritas, bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁴ Bahan hukum primer dalam penelitian ini diantaranya:

- 1). Pembukaan dan Pasal 18 ayat 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata
- 3). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan
- 4). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 5). Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010 –2025
- 6). Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Jawa Timur Tahun 2017– 2032
- 7). Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 7 tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata
- 8). Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Bangkalan Tahun 2020-2035

¹³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Surabaya, Kencana, 2005, hlm.133.

¹⁴*Ibid.*, hlm., 181.

- 9). Peraturan Bupati Bangkalan Nomor 26 Tahun 2004 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pariwisata

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum kedua dalam penelitian ini adalah bahan hukum sekunder.

Bahan hukum ini adalah bahan hukum yang digunakan untuk melengkapi dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat berupa publikasi tentang hukum namun bukan merupakan dokumen resmi,¹⁵ seperti buku-buku, hasil penelitian dan karya tulis ilmiah, jurnal hukum dan literatur yang terkait dengan penulisan skripsi.

1.6.4. Teknik pengumpulan bahan hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi kepustakaan. Teknik pengumpulan bahan hukum ini dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan kepariwisataan. Bahan-bahan pustaka tersebut ditelaah, dibaca, dan dicatat, kemudian membuat ulasan-ulasan yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan kepariwisataan yang diteliti.

1.6.5. Teknik analisis bahan hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis bahan hukum deskriptif. Analisis deskriptif yaitu suatu cara analisis bahan hukum yang dilakukan dengan cara menyusunnya secara sistematis sehingga diperoleh kesimpulan ilmiah yang merupakan jawaban dari permasalahan yang diajukan.

¹⁵*Ibid.*