

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pariwisata di Indonesia merupakan hal yang berkaitan dengan kegiatan sosial dan ekonomi, pariwisata menjadi sektor penggerak perekonomian karena keberadaan pariwisata dapat menjadi peluang usaha, dewasa ini mulai berkembang pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat atau *community based tourism*. Dalam prinsip perencanaan pariwisata terdapat 2 (dua) pendekatan yakni yang pertama dengan sistem perencanaan formal, menekankan pada keuntungan potensial pariwisata dan yang kedua yakni dikaitkan dengan perencanaan yang partisipatif, hal ini lebih menekankan pada kepekaan terhadap lingkungan alam dalam pembangunan pariwisata.¹

Pengelolaan pariwisata dengan model *Community Based Tourism* lebih kepada pendekatan pembangunan partisipatif, ciri khusus dari *Community Based Tourism* adalah adanya manfaat yang diperoleh dari upaya perencanaan pendampingan masyarakat lokal serta kelompok yang memiliki ketertarikan/minat, yang memberi kontrol lebih besar dalam proses sosial untuk mewujudkan kesejahteraan,² konsep pengelolaan pariwisata ini memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal untuk memanfaatkan potensi yang dimiliki, masyarakat secara bersama sama membangun

¹ Sri Endah Nurhidayati, “*Community Based Tourism (CBT) sebagai Pendekatan Pembangunan Pariwisata Berkelanjutan*”, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Airlangga, hal.5

² Fildzah A'inun N, Hetty Krisnani, & Rudi Saprudin Darwis, “*Pengembangan Desa Wisata Melalui Konsep Community Based Tourism*” Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat FISIP Universitas Padjajaran, hal.344

dan mengelola pariwisata dengan cara menggali potensi yang dimiliki serta potensi yang dimiliki wilayahnya, dan tujuannya baik bagi masyarakat yang mengelola secara langsung maupun tidak langsung dapat sama – sama mendapat kemanfaatan atas kegiatan pariwisata.

Partisipasi masyarakat merupakan keperansertaan seluruh masyarakat dalam proses perencanaan, pengelolaan termasuk juga didalamnya memutuskan rencana kegiatan, melaksanakan dan mengevaluasi hasil pelaksanaan.³ Partisipasi masyarakat tidak hanya berupa kontribusi tenaga namun termasuk dalam keterlibatan aktif mulai dari perencanaan, perancangan, pelaksanaan, pengawasan dan sampai pada menikmati dan memperoleh hasil atau bisa disebut sebagai “*genuine participant*” dengan kata lain masyarakat sebagai partisipan Pariwisata.⁴

Dalam penyelenggaraan kepariwisataan terdapat beberapa prinsip yang menjadi pedoman bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Salah satu prinsip penyelenggaraan pariwisata tersebut adalah dengan memberdayakan masyarakat setempat.⁵ Salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan pariwisata adalah dengan adanya Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut BUMDes. BUMDes bisa menjadi lembaga ekonomi sekaligus juga lembaga sosial yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan memupuk modal sosial masyarakat desa melalui peningkatan kesejahteraan berupa peningkatan

³ Ika Pujiningrum Palimbunga, Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pengembangan Pariwisata di Kampung Wisata Tablanusu Kabupaten Jayapura Provinsi Papua, Jurnal Ilmiah Kajian Sastra dan Bahasa Vol.1 No.2, 2017

⁴ Pitana, I Gde. 1999a. “A Community Management dalam Pembangunan Pariwisata” Majalah Ilmiah Pariwisata- Analisis Pariwisata Vol. 2. Program Studi Pariwisata. Universitas Udayana

⁵ Pasal 5 huruf e Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata

pendapatan, pengurangan pengangguran, dan berkurangnya kesenjangan antar desa. Pendirian Badan Usaha Milik Desa ini tidak wajib ada, desa dapat mendirikan BUMDes namun tidak ada keharusan setiap desa wajib ada BUMDes, tetapi apabila dengan adanya BUMDes dapat berperan sebagai pendorong perekonomian dan sesuai kebutuhan masyarakat desa maka Pemerintah Desa perlu mempertimbangkan untuk mendirikan BUMDes.⁶

BUMDes dapat didirikan oleh Pemerintah Desa dengan berpedoman pada Peraturan Daerah⁷, jadi BUMDes merupakan operator berdasarkan regulasi dari Pemerintah Desa atau dalam KBBI operator diartikan sebagai orang yang bertugas menjaga, melayani, dan menjalankan sesuatu⁸. Sebagai badan yang mempunyai tugas melayani dan menjalankan sesuatu dalam hal ini pun bumdes mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan usaha internal maupun eksternal, dan membuka peluang kerjasama baik dengan individu, pihak ketiga maupun lembaga-lembaga terkait.

Dalam penyelenggaraan pariwisata berbasis masyarakat dibutuhkan kerjasama antar *stakeholder* untuk memenuhi kebutuhan wisatawan, penyelenggaraan pariwisata tidak dapat berjalan apabila tidak ada keterkaitan antara pemenuhan fasilitas, aksesibilitas wisata serta masyarakat dalam mewujudkan daya tarik wisata, oleh karena itu dibutuhkan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pariwisata.

Keberadaan Badan Usaha Milik Desa yang selanjutnya disebut BUMDes sebagai badan yang mempunyai kewenangan dalam hal pengembangan pariwisata di

⁶ Pasal 10 Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa

⁷ Pasal 4 Permendagri No.39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa

⁸ Pengertian “operator” Kamus Besar Bahasa Indonesia.

tingkat desa menjadi solusi untuk pengembangan kepariwisataan berbasis *Community Based Tourism* (CBT), potensi desa yang masih tersembunyi dapat dimunculkan dan menjadi daya tarik wisata.

BUMDes dalam melakukan pengelolaan terhadap pariwisata harus memprioritaskan masyarakat lokal sekitar pariwisata, Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menegaskan bahwa setiap orang dan/atau masyarakat sekitar destinasi pariwisata mempunyai hak prioritas salah satunya untuk memperoleh kesempatan memenuhi kebutuhan wisata dan berperan dalam proses pelaksanaan kepariwisataan,⁹ hal ini diharapkan mampu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar dengan memberikan kesempatan masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan kegiatan kepariwisataan.

Permasalahan yang sering muncul pada hubungan hukum yang dilakukan BUMDes dengan masyarakat partisipan pariwisata desa adalah terkait bentuk dan model hubungan hukumnya, terutama pada BUMDes yang berada pada level perintis yang masih baru dalam melakukan kegiatan kepariwisataan, hal tersebut ditemukan dalam beberapa BUMDes yang melakukan hubungan perjanjian dengan partisipan pariwisata desa secara lisan sehingga sering memunculkan permasalahan terkait hak dan kewajiban masing – masing pihak yang masih sering tidak dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan prinsip partisipatif.

⁹ Pasal 19 huruf a dan c Undang – Undang No 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

Dalam Peraturan Menteri Desa No 4 Tahun 2015 menjelaskan bahwa BUMDes dapat menjalankan kegiatan usaha meliputi 1) bisnis sosial, 2) bisnis penyewaan, 3) usaha perantara, 4) bisnis perdagangan, 5) bisnis keuangan, dan 6) usaha bersama. Dari 6 (enam) kegiatan usaha dalam penjelasan Permendesa tersebut hanya diklasifikasikan kegiatan usaha BUMDes secara umum sehingga belum diketahui apakah seluruh kegiatan usaha tersebut dapat dilaksanakan berdasarkan konsep *community based tourism* dan dapat bersinggungan langsung dengan partisipan pariwisata desa atau tidak, penjelasan tersebut pun belum diketahui bagaimana model hubungan hukum yang dapat dilakukan BUMDes sebagai pengelola pariwisata dengan masyarakat partisipan pariwisata dengan berbasis *community based tourism*.

Salah satu temuan hubungan hukum antara BUMDes dengan masyarakat partisipan pariwisata ini ditemui pada BUMDes di Desa Bicabbi, Kecamatan Dungkek, Kabupaten Sumenep. BUMDes di desa tersebut masih baru memulai kegiatan dibidang pariwisata, salah satu kegiatan usahanya yakni pengelolaan resto yang menjual olahan seafood khas daerah Bicabbi, resto yang dikelola BUMDes Bicabbi tersebut berada di lahan milik salah satu warga desa dan hubungan antar keduanya hanya berdasarkan kesepakatan bagi hasil.

Temuan lain yakni pada BUMDes di Desa Sokabanah, Kabupaten Sampang. Salah satu usaha yang dilakukan BUMDes dalam kegiatan pariwisata dengan konsep *community based tourism* adalah menyewakan stand berjualan di sekitar Pantai Lon Malang kepada masyarakat desa yang ingin berjualan makanan minuman atau produk

olahan ikan dan hubungan antara BUMDes dengan masyarakat partisipan pariwisata tersebut berdasarkan perjanjian sewa – menyewa yang dilakukan secara lisan.¹⁰

Permasalahan lain yang menjadi sorotan adalah belum diketahui terkait hubungan antara BUMDes dengan masyarakat partisipan pariwisata desa termasuk kedalam kategori hubungan keperdataan seperti biasa atau terdapat pola hubungan yang harus sesuai dengan regulasi dan pedoman BUMDes secara menyeluruh karena kedudukan BUMDes disini adalah sebagai pengelola pariwisata yang dibentuk oleh Pemerintah Desa.

Berdasarkan permasalahan – permasalahan tersebut menjadi menarik untuk dilakukan penelitian sehingga dalam penelitian ini mengambil judul **“Model Hubungan Hukum Antara BUMDes dengan Partisipan Pariwisata Berbasis Community Based Tourism (CBT)”**.

¹⁰ Azzahra Dita Pratiwi, Skripsi : *Evektifitas Perjanjian Pengelolaan Wisata Antara Usaha Mikro Kecil dan Menengah dengan Badan Usaha Milik Desa Pada Wisata Pantai Lon Malang Kecamatan Sokabanah* (Bangkalan : UTM, 2023), hlm.69

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa kedudukan BUMDes dalam mengelola kegiatan pariwisata berbasis *community based tourism* ?
2. Bagaimana model hubungan hukum antara BUMDes dengan masyarakat partisipan pariwisata dalam kegiatan pariwisata berbasis *community based tourism*?

1.3 Tujuan

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui kedudukan BUMDes dalam mengelola kegiatan pariwisata berbasis *community based tourism*.
2. Untuk mengetahui model hubungan hukum antara BUMDes dengan partisipan pariwisata dalam kegiatan pariwisata berbasis *community based tourism*.

1.4 Kegunaan

Nilai dan kualitas dari penelitian ini ditentukan berdasarkan seberapa besar manfaat positif yang diberikan oleh penelitian ini. Oleh karena itu harapannya dari penelitian ini dapat memberikan kegunaan, antara lain :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini dapat menjadi suatu kontribusi dan dapat memberikan sebuah inovasi dan gambaran terkait model hubungan hukum antara BUMDes dengan masyarakat partisipan pariwisata.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi bagi pembuat kebijakan dan diharapkan dapat menjadi dasar terkait konsep hubungan hukum antara BUMDes dengan partisipan pariwisata dalam kegiatan pariwisata berbasis *community based tourism*.

1.5 Keaslian

Suatu hasil penelitian dalam bentuk karya tulis diharuskan memiliki suatu karakteristik atau ciri khas tersendiri sebagai hal pembeda dari sebuah hasil penelitian milik orang lain yang telah dilakukan sebelumnya. Hasil penelitian terdahulu yang masih memiliki kesinambungan baik dari tema maupun topik dapat dijadikan suatu pembandingan agar terhindar dari kesamaan substansi yang akan dibahas. Agar tidak terjadi suatu kesamaan substansi dengan penelitian terdahulu dan yang akan dilakukan, maka berikut ini disajikan dalam bentuk table terkait keaslian proposal skripsi ini dengan hasil penelitian sebelumnya sebagaimana dibawah ini.

Tabel 1. Keaslian dengan Penelitian Sebelumnya

No.	Nama Peneliti	Judul/Fakultas dan Universitas/Tahun Penelitian	Rumusan Masalah	Metode Penelitian
1.	Safrieta Jatu Permatasari, Dimas Imaniar	Optimalisasi Peran Bumdes Dalam Meningkatkan Kemandirian Desa (Studi Pada Bumdes Ijen Lestari, Desa Tamansari, Kecamatan Licin Banyuwangi) /	1.bagaimana upaya yang dilakukan aparatur desa dan sejauh mana keterlibatan masyarakat Desa Tamansari dalam melakukan optimalisasi peran	Penelitian jurnal ini merupakan penelitian dalam bidang sosiologi dan humaniora yang menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif.

		Universitas 17 Agustus 1945 Banyuwangi / 2022	Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Ijen Lestari? 2. bagaimana dampak Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Ijen Lestari terhadap peningkatan kemandirian desa di Tamansari ?	
2.	Kadek Sumiasih	Peran Bumdes Dalam Pengelolaan Sektor Pariwisata (Studi di Desa Pakse Bali, Kabupaten Klungkung) / Fakultas Hukum Universitas Udayana / 2018	1.Bagaimana eksistensi Bumdes pasca diundangkannya Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa? 2.Bagaimanakah bentuk pengelolaan sektor pariwisata yang dapat difasilitasi oleh Bumdes?	Penelitian jurnal ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan metode yuridis empiris dengan menggunakan analisis deskriptif , menggambarkan suatu keadaan desa, masyarakat dan pemerintah di Bali dalam kaitannya mengelola potensi wisata melalui BUMDes.

Korelasi serta perbedaan dari penelitian diatas dengan penelitian ini adalah sebagai berikut :

Pertama, oleh Safrieta Jatu Permatasari dan Dimas Imaniar dengan judul jurnal Optimalisasi Peran Bumdes Dalam Meningkatkan Kemandirian Desa (Studi Pada Bumdes Ijen Lestari, Desa Tamansari, Kecamatan Licin Banyuwangi). Korelasi penelitian ini dengan penelitian penulis adalah tema penelitian yang membahas tentang

BUMDes. Penelitian tersebut merupakan penelitian yang dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif dan membahas mengenai optimalisasi BUMDes Ijen Lestari dalam meningkatkan kemandirian desa. Dalam rangka optimalisasi kemandirian desa, Bumdes Ijen Lestari melakukan hubungan dengan masyarakat partisipan pariwisata, pelaku usaha UMKM, maupun Pokdarwis dan hubungan tersebut tertuang dalam perjanjian kerjasama yang dilakukan secara tertulis antara BUMDes dengan masyarakat partisipan, dengan optimalisasi BUMDes berdampak positif membuka lapangan pekerjaan, meningkatkan perekonomian masyarakat desa, serta menambah pemasukan APBDes. Sedangkan perbedaan dengan penelitian ini adalah metode penelitian ini menggunakan yuridis normatif dan membahas mengenai model hubungan hukum yang bisa terjalin antara Bumdes dengan masyarakat selaku partisipan pariwisata berbasis *Community Based Tourism*.

Kedua, oleh Kadek Sumiasih dengan judul jurnal penelitian Peran Bumdes Dalam Pengelolaan Sektor Pariwisata (Studi di Desa Pakse Bali, Kabupaten Klungkung). Penelitian tersebut merupakan penelitian yang menggunakan metode yuridis empiris .Hasil penelitian ini menunjukkan Eksistensi BUMDes setelah adanya Undang – Undang Desa di Bali dapat diterima sebagai sarana peningkatan kesejahteraan, namun masih terdapat desa di Bali termasuk desa yang memiliki potensi wisata namun belum membentuk BUMDes. Salah satu desa yang memiliki BUMDes adalah Desa Pakse yang memiliki beberapa kegiatan dan dikelola berdasarkan kerjasama dengan masyarakat terutama pada sektor pariwisata. Sedangkan penelitian yang penulis teliti menggunakan metode yuridis normatif dan membahas tentang

model hubungan hukum antara BUMDes dengan masyarakat selaku partisipan pariwisata berbasis *community based tourism*.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan dalam melakukan suatu penelitian, dalam hal ini penelitian yang dilakukan terkait model hubungan hukum antara BUMDes dengan partisipan pariwisata berbasis *CBT*.

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif merupakan suatu penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan sistem norma yakni asas- asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran)¹¹. Jenis penelitian normatif ini digunakan karena dalam penelitian ini tujuannya adalah ingin memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa sudah benar atau salah serta bagaimana hal yang tepat menurut hukum berdasarkan ketentuan peraturan perundang – undangan, dan dalam penelitian ini akan mengkaji tentang model hubungan hukum antara BUMDes dengan partisipan pariwisata berbasis *Community Based Tourism* (*CBT*).

¹¹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, “*Dualisme Penelitian Hukum : Normatif dan Empiris*”, Yogyakarta ; Pustaka Pelajar, 2010, hlm.34

1.6.2 Metode Pendekatan

Adapun dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*).

a. Pendekatan Perundang – Undangan

Pendekatan perundang-undangan yaitu dengan menelaah, mengkaji dan mempelajari semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini yang berfokus terkait peraturan perundang-undangan yang berfokus terhadap hubungan Badan Usaha Milik Desa dengan partisipan pariwisata berbasis *Community Based Tourism* (CBT). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang akan diteliti. Penggunaan Pendekatan Perundang – Undangan karena sesuai dengan jenis penelitian yang diambil yakni yuridis normatif, karena suatu penelitian hukum normatif akan lebih tepat dalam setiap analisisnya dengan melakukan pendekatan perundang – undangan sebagai dasar sudut pandang dan sebagai kerangka berfikir.

b. Pendekatan Konseptual

Penggunaan pendekatan ini karena dalam penelitian ini akan memahami konsep konsep dalam ilmu hukum yang dapat dijadikan titik tolak analisis hukum¹², dengan mempelajari perundang – undangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menemukan ide dan konsep hukum yang relevan

¹² *Ibid.*, hlm.186

dengan isu hukum dalam penelitian ini, sehingga pendekatan konseptual tersebut dapat menjadi argumentasi hukum dalam menjawab permasalahan yang dikaji dalam hal ini terkait model hubungan hukum yang tepat antara BUMDes dengan masyarakat selaku partisipan pariwisata.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk memperoleh bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, dengan jenis penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif, maka teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan penelitian kepustakaan (*library research*) yakni sumber-sumber data berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tersier dikumpulkan berdasarkan permasalahan dan dikaji secara komprehensif agar dapat digunakan untuk menjawab suatu pertanyaan atau untuk memecah suatu masalah.¹³

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan. Bahan hukum primer ini sesuai dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Dalam kaitannya dengan penulisan penelitian ini yang menjadi bahan hukum primer adalah

¹³ Nomensen Sinamo, Metode Penelitian Hukum, Jakarta, Bumi Intitama Sejahtera, 2009, hlm.56

- 1) Kitab Undang Undang Hukum Perdata Buku III Tentang Perikatan
- 2) Undang – Undang No.10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata
- 3) Undang – Undang No.6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja
- 4) Undang – Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa
- 5) Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2021 Tentang Badan Usaha Milik Desa.
- 6) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan publikasi terkait dokumen-dokumen resmi meliputi buku, jurnal hukum dan komentar atas putusan pengadilan. Dan dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu literatur buku-buku hukum, jurnal hukum, ataupun artikel terkait hubungan hukum antara BUMDes dengan partisipan pariwisata.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Kamus Inggris-Indonesia dan artikel / berita internet.

1.6.4 Metode Analisa Bahan Hukum

Metode analisa bahan hukum dilakukan dengan menggunakan metode analisa secara deskriptif. Penelitian deskriptif yaitu suatu rumusan masalah yang memandu

penelitian untuk mengeksplorasi atau memotret situasi yang akan diteliti secara menyeluruh luas dan mendalam kemudian menganalisis dengan memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian¹⁴. Analisa data dalam penelitian ini menggunakan deskriptif karena akan memberikan gambaran dan memaparkan sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan.

¹⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *“Dualisme Penelitian Hukum : Normatif dan Empiris”*, op.cit. hlm.183