

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang begitu luas dan besar dari segi geografis, serta terdiri dari ribuan pulau yang dibatasi lautan tidak mungkin dapat dilaksanakan dengan sistem pemerintahan terpusat. Oleh sebab itu dalam Bab VI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi dasar konstitusi negara kita telah diatur terkait segala bentuk prinsip dasar dari Pemerintah Daerah, yang bertujuan untuk menjadi landasan berpikir dan berperilaku dalam menciptakan sistem demokrasi yang tidak terpusat pada pemerintahan yang ada di pemerintah pusat saja. Lebih jauh lagi berdasarkan Pasal 18 Angka 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dengan jelas dilihat bahwa Pemerintah Daerah diberi kewenangan seluas-luasnya dalam menjalankan otonomi daerah di masing-masing wilayah pemerintahan daerahnya, dengan batasan tertentu yang menyangkut dengan urusan-urusan pemerintah pusat.¹

Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang telah dijelaskan sebelumnya dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah menjunjung tinggi prinsip demokrasi, otonomi luas, dan kewenangan yang luas, keadilan, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut dapat dilihat bahwa hal tersebut merupakan

¹ Pasal 18 Angka 5 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

salah satu dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.²

Berdasarkan penjelasan diatas sebelumnya dapat diamini bahwa setiap daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah seyogyanya diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.³ Salah satu urusan pemerintahan daerah yang seringkali terlihat tidak terlalu menonjol namun sebenarnya dapat mendongkrak kesejahteraan rakyat di suatu daerah salah satunya dalam bidang Pariwisata. Secara konstitusi pengertian dari Pariwisata itu sendiri merupakan segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata, termasuk pengusahaan obyek dan daya tarik wisata serta usaha-usaha yang terkait dibidang tersebut.⁴ Pariwisata adalah suatu gejala yang sangat kompleks di dalam masyarakat.⁵

Pariwisata merupakan industri yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat. Pariwisata juga dapat menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat disekitar, sehingga dapat meningkatkan standar hidup, serta menstimulasi sektor-sektor produktivitas lainnya. Sebagai sektor industri yang kompleks, pariwisata juga mencakup industri klasik seperti industri kerajinan dan cinderamata. Peran pariwisata sebagai pembangunan daerah dan negara pada

² Ade Saptono, 2010, Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara, PT. Grasindo, Jakarta, hal 1.

³ Inu Kencana Syafei, 2002, Sistem Pemerintahan Indonesia, Rienka Cipta, Jakarta, Hal 85-86.

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1990 Tentang Kepariwisata

⁵ Prof. Dr. I Gede Pitana, M.Sc. dan I Ketut Surya Diarta, SP, MA., 2009, Pengantar Ilmu Pariwisata, CV Andi, Yogyakarta, Hlm 12.

dasarnya bertitik pada tiga segi, antara lain segi ekonomi (sumber devisa, pajak-pajak, dan retribusi), segi sosial (penciptaan lapangan kerja), dan segi budaya (memperkenalkan budaya daerah kepada para wisatawan baik domestik maupun internasional). Pariwisata dapat menjadi kegiatan yang penting dalam pembangunan perekonomian negara, bila dikembangkan secara terencana dan terpadu peran sektor pariwisata akan dapat melebihi pendapatan sektor industri lainnya.

Sektor pariwisata di Indonesia mulai menunjukkan taringnya sebagai salah satu industri yang patut diperhitungkan. Sebagai salah satu industri yang sangat potensial, pariwisata berkembang dengan sangat pesat di Indonesia. Saat ini Indonesia memiliki banyak sekali tempat tujuan wisata yang memiliki potensi yang sangat besar, mulai dari tempat-tempat yang eksotis, panorama alam, bangunan peninggalan sejarah maupun situs-situs sejarah, sampai ciri khas budaya yang menjadi andalan sektor pariwisata. Hal tersebut sejalan dengan kekayaan yang dimiliki oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia secara umum, dan pemerintahan-pemerintahan daerah disetiap wilayah secara khusus.

Kabupaten Malang yang terletak di Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu daerah otonom di Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara umum memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dalam hal ini memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengelola dan mengembangkan potensi sumber daya alamnya guna meningkatkan daya saing daerah, sehingga dapat mensejahterakan masyarakat disekitarnya. Hal tersebut sejalan dengan semangat Pemerintahan Daerah yang diatur dalam konstitusi negara kita dimana

Pemerintahan daerah kabupaten diberikan kebebasan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁶

Salah satu tempat wisata yang cukup terkenal dan sudah tidak asing di telinga wisatawan di Kabupaten Malang adalah Taman Wisata Air Wendit yang menjadi salah satu obyek wisata favorit masyarakat Kabupaten Malang. Taman Wisata Air Wendit yang tertetak di Desa Mangliawan, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang berjarak kurang lebih 8 Km dari pusat Kota Malang. Tidak ada satupun sumber yang dapat memastikan umur dari Taman Wisata Air Wendit, yang oleh banyak pihak diperkirakan telah berumur ratusan tahun, bahkan ribuan tahun. Taman Wisata Wendit itu sendiri terakhir tercatat pernah direnovasi pada tahun 2008 yang kemudian dibuka kembali tepatnya pada tanggal 11 Mei 2008 dengan nama baru yakni Wendit Water Park, meskipun dalam perkembangannya masyarakat sekitar masih lebih sering mengenalnya sebagai Taman Wisata Air Wendit yang mana tempat pemandian dan kolam renangnya merupakan salah satu fasilitas utama yang menjadi daya tarik masyarakat untuk berkunjung ke Taman Wisata Air Wendit tersebut.

⁶ Pasal 18 Angka 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Tabel 1.1

Data Pengunjung Taman Wisata Air Wendit Dari Tahun 2013 s/d Tahun 2016

Bulan	Pengunjung 2013	Pengunjung 2014	Pengunjung 2015	Pengunjung 2016
Januari	25.401	22.709	22.131	19.946
Februari	4.754	5.983	7.702	5.837
Maret	7.887	6.109	8.069	7.325
April	6.446	11.152	7.229	7.529
Mei	10.376	10.332	8.856	12.000
Juni	13.309	9.953	4.478	3.065
Juli	6.202	1.338	45.592	44.657
Agustus	60.689	43.019	9.966	6.853
September	9.251	8.966	7.393	7.612
Oktober	8.800	9.934	7.363	6.832
November	7.430	7.872	8.370	7.246
Desember	15.898	15.332	16.805	24.189
Total	176.443	152.699	153.954	153.091

Sumber: Data Sekunder (diolah), 2017

Berdasarkan pemaparan tabel diatas yang menjabarkan jumlah pengunjung Taman Wisata Air Wendit pada tahun 2013 sampai dengan tahun 2016 menunjukkan jumlah pengunjung tidak meningkat setiap tahunnya. Jangankan diharapkan menjadi salah satu obyek wisata unggulan di Kabupaten Malang yang dapat berpengaruh bagi dunia pariwisata nasional, untuk mendapatkan jumlah pengunjung dari “wilayahnya sendiri” saja Taman Wisata Air Wendit begitu kesulitan. Berdasarkan fakta tersebut mulai dapat terlihat adanya permasalahan dalam usaha pengembangan pariwisata di Kabupaten Malang khususnya dalam pengembangan Taman Wisata Air Wendit untuk menjadi salah satu obyek wisata unggulan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Malang, meskipun tidak dapat disimpulkan bahwa presentase jumlah pengunjung menjadi satu-satunya faktor

yang menyebabkan Taman Wisata Wendit dikatakan “gagal” menjadi obyek wisata yang dapat diunggulkan di Kabupaten Malang.

Sudah menjadi isu yang umum ditengah-tengah masyarakat bahwa keberhasilan pemerintahan daerah Kabupaten Malang dalam mengembangkan sektor kepariwisataan sudah barang tentu akan meningkatkan peranan pariwisata daerah sebagai salah satu sumber utama penerimaan daerah setelah penerimaan pajak dari masyarakat daerah tersebut, tidak terkecuali mengembangkan obyek wisata Taman Wisata Air Wendit.

Keberhasilan kepariwisataan tentu dipengaruhi berbagai faktor, seperti jumlah objek wisata yang ditawarkan, fasilitas yang disediakan di tempat objek wisata, infrastruktur jalan yang baik menuju tempat wisata, sehingga dapat menarik jumlah wisatawan yang berkunjung, baik wisatawan domestik maupun wisatawan internasional. Terlepas dari masih banyaknya obyek wisata lain, perkembangan Taman Wisata Air Wendit kearah yang lebih baik sangat berpengaruh bagi posisi Kabupaten Malang untuk mengembangkan potensi dalam meningkatkan daya saing daerahnya melalui kegiatan kepariwisataan. Namun kepariwisataan di Kabupaten Malang saat ini memiliki permasalahan dalam usaha memenuhi kebutuhan manusia dari pariwisata terutama di Taman Wisata Air Wendit. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka perlu disediakan berbagai fasilitas wisata, sarana dan prasarana yang memadahi baik transportasi maupun akomodasi, terlebih lagi akses jalan dan infrastruktur lainnya menuju tempat wisata yang menunjang untuk mendukung berjalannya kegiatan kepariwisataan. Pada intinya, fungsi fasilitas pariwisata haruslah bersifat melayani dan mempermudah aktifitas pengunjung atau wisatawan yang datang ke suatu objek wisata. Selain berfungsi sebagai media yang dapat

menunjang kepuasan wisatawan, fasilitas wisata juga berfungsi sebagai tolak ukur bagi suatu objek untuk meningkatkan daya tarik wisatawan terhadap suatu objek yang nantinya dapat digunakan sebagai referensi untuk meningkatkan pelayanan kepada wisatawan.

Usaha-usaha dalam pengembangan dan pembangunan pariwisata di Kabupaten Malang sebenarnya sudah mulai semakin digencarkan di tiap-tiap obyek wisata di Kabupaten Malang. Pembangunan pariwisata di Kabupaten Malang kearah yang lebih baik juga dapat dilihat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah dalam Pasal 22 yang meliputi:⁷

- a. Strategi pembangunan Produk Pariwisata
- b. Strategi pemasaran dan promosi
- c. Strategi pembangunan aksesibilitas
- d. Strategi pembangunan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata dan
- e. Strategi pembangunan usaha

Jika dikaitkan dengan data sebelumnya terkait dengan “terpuruknya” Taman Wisata Air Wendit dalam menarik minat pengunjung atau wisatawan untuk berkunjung ke obyek wisata tersebut timbul pertanyaan terkait dengan bagaimana strategi pembangunan pariwisata di Kabupaten Malang seperti dijabarkan diatas dapat benar-benar dilaksanakan. Tanpa mengesampingkan strategi pembangunan yang lain menurut peneliti, poin D terkait dengan Strategi pembangunan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata merupakan salah satu faktor yang

⁷ Pasal 22 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah

dapat mendukung perkembangan pariwisata di Kabupaten Malang secara umum dan perkembangan Taman Wisata Air Wendit secara khusus.

Dalam Pasal 22 Huruf D Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 26 Perda tersebut terkait dengan strategi pembangunan prasarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata sebagaimana dimaksud yang meliputi.⁸ :

- a. Pengembangan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata dalam mendukung perintisan pengembangan destinasi pariwisata
- b. Peningkatan prasarana umum, kualitas prasarana umum, dan fasilitas pariwisata yang mendukung pertumbuhan, meningkatkan kualitas dan daya saing destinasi pariwisata dan
- c. Pengendalian prasarana umum, pembangunan fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata bagi destinasi pariwisata yang sudah melampaui ambang batas daya dukung.

Strategi pembangunan prasarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata yang meliputi tahapan pengembangan, peningkatan, dan pengendalian terkait dengan prasarana umum, kualitas fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata seperti yang telah disebutkan diatas dalam praktiknya tidak dengan mudah dapat dilaksanakan oleh para pihak terkait di obyek-obyek wisata yang berada di Kabupaten Malang. Strategi pembangunan prasarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata menurut pengamatan peneliti dapat menjadi faktor penting pula untuk pengembangan dan perkembangan di Taman Wisata Wendit yang mulai semakin menunjukkan penurunan dari segala macam sisi. Strategi pembangunan

⁸Pasal 26 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah

prasarana umum, fasilitas umum dan fasilitas pariwisata yang telah diatur dengan cukup jelas nyatanya masih menimbulkan permasalahan terkait dengan pelaksanaannya di lapangan yang sesungguhnya.

Karena belum dilaksanakan dengan baik strategi pembangunan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata di obyek wisata Taman Wisata Air Wéndit dan masih kurangnya fasilitas umum yang memadai menurut pengamatan peneliti sehingga jumlah pengunjung tidak meningkat setiap tahunnya yang melatar belakangi penulis tertarik untuk menulis skripsi yang berjudul **”PELAKSANAAN PASAL 22 HURUF D PERATURAN DAERAH KABUPATEN MALANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG RENCANA INDUK PEMBANGUNAN PARIWISATA DAERAH”**.

Untuk memberikan jaminan bahwa penelitian yang peneliti lakukan adalah asli dan bukan hasil plagiasi, maka akan dilakukan perbandingan terhadap

penelitian terdahulu dengan tema yang sama. Perbandingan tersebut akan peneliti jelaskan sebagai berikut :

Tabel 1.2
Penelitian Terdahulu

No	Judul	Nama	Universitas	Keterangan	Rumusan Masalah
1	Pelaksanaan Pasal 9 Huruf (b) Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Terkait Pembangunan Destinasi Pariwisata di Kabupaten Malang	Bakti Maulana Rosyid 2015	Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang	Dalam Penelitian ini Penulis memfokuskan kajian terhadap persoalan pengelolaan objek daya Tarik wisata untuk dibangun menjadi destinasi pariwisata yang berada di wilayah kabupaten malang.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana pelaksanaan pasal 9 huruf (b) Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan terkait Pembangunan destinasi pariwisata ? 2. apa saja kendala yang muncul dalam pelaksanaan pasal 9 huruf (b) peraturan daerah kabupaten malang nomor 10 tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan terkait pembangunan destinasi pariwisata ? 3. apa upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten malang dalam mengatasi kendala tersebut ?

Perbedaan penelitian dengan yang penulis lakukan saat ini dengan peneliti sebelumnya adalah penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini lebih memfokuskan pada pelaksanaan strategi pembangunan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata serta hambatan dan upaya yang dialami oleh Pemerintah Daerah dalam strategi pembangunan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata di Taman Wisata Wendit Kabupaten Malang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang perlu untuk dikaji adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Pasal 22 Huruf D Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah ?
2. Apakah hambatan dan upaya yang dialami oleh Pemerintah Daerah Dalam Strategi Pembangunan Prasarana Umum, Fasilitas Umum, dan Fasilitas Pariwisata ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan Pasal 22 Huruf D Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah ?
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis hambatan dan upaya yang dialami oleh Pemerintah Daerah dalam Strategi Pembangunan Prasarana Umum, Fasilitas Umum dan Fasilitas Pariwisata.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan di dalam bidang Hukum Administrasi Negara, sebagai salah satu sumbangan dalam mengembangkan pengetahuan khususnya dalam ruang lingkup pariwisata tentang pembangunan kepariwisataan di daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dalam hal ini Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Malang, mengenai

strategi pembangunan prasarana umum, fasilitas umum, dan fasilitas pariwisata.

b. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberi pengetahuan kepada masyarakat mengenai pembangunan kepariwisataan, sehingga masyarakat dapat terlibat langsung dan memperoleh hasil sesuai aspirasi masyarakat setempat.

E. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan berisi uraian latar belakang penulis yang membahas permasalahan yang kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam kajian pustaka ini penulis menguraikan teori-teori yang menjadi landasan penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 22 Huruf D Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam metode penelitian ini penulis menjelaskan bagaimana penelitian ini dilakukan. Pada penelitian ini penulis memilih metode penelitian hukum empiris. Dalam bab ini diuraikan mengenai jenis

penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, alasan lokasi penelitian, jenis data, dan sumber data yang digunakan oleh penulis dan penelitian ini. Serta menguraikan tentang populasi, sampel, teknik sampling, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan definisi operasional.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil dan pembahasan dari penelitian ini dengan cara mendeskripsikan mengenai Pelaksanaan Pasal 22 Huruf D Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah dan menganalisis hambatan dan upaya hukum yang diberikan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Malang dalam Pelaksanaan Pasal 22 Huruf D Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini diuraikan mengenai kesimpulan dan saran dari penulis. Dimana kesimpulan berisi tentang garis besar dari pembahasan yang akan menjawab permasalahan sesuai dengan tujuan penelitian. Sedangkan saran merupakan rekomendasi dari penulis tentang penelitian yang telah dilakukan.