

## SINERGITAS PERATURAN DAERAH (PERDA) SEBAGAI KEBIJAKAN PUBLIKDALAM MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN DAERAH DALAM TINJAUAN HUKUM

Siti Sumartini<sup>60</sup>

Fakultas Hukum Universitas Wiralodra Indramayu

Jl. Ir H Juanda Km 3

Telp (0234) 275599

Email : sitisumartini\_unwir@yahoo.co.id

### ABSTRAK

*Pembangunan dalam bidang kepariwisataan adalah merupakan bagian dari pemabngunan nasional. Pemabngunan bidang kepariwistaan sangat penting untuk dilakukan mengingat aspek sumber daya alam yang begitu besar dan potensial dimiliki oleh negara Indonesia. Dalm konteks otonomi daerah maka pembangunan kepariwisataan merupakan modal bagi daerah yang bersangkutan dalam rangka untuk meningkatkan potensi daerah dan secara signifikan dapat meningkatkan sumber pendapatan asli daerah sebagai salah sumber pembiayaan di daerah. Tujuan dari penelitian ini adalah dalam upaya mewujudkan pembangunan bidang kepariwisataan di daerah melalui penelitian hukum terkait pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu imlementasi kebijakan publik di daerah. Penelitian ini dilakukan dengan meggunakan metode yuridis normatif. Pendekatan yuridis ini adalah karena penelitian ini dengan menganalisa aspek-aspek hukum yang ada, dan bersifat normatif karena penelitian ini lebih menitik beratkan pada analisa dari peraturan perundang-undangan yang ada (perada) dan peraturan lainnya, dengan menggunakan data-data sekunder yakni referensi-referensi ilmiah atau tulisan-tulisan ilmiah lainnya sebagai bahan kajian yang dapat mendukung kelengkapan karya ilmiah ini. Analisa yuridis dari adanya sinergitas antara pembentukan perda sebagai produk hukum daerah dan kebijakan publik yang di jalankan dalam pemerintahan daerah akan menghasilkan goals (capaian) terhadap pembangunan bidang kepariwisataan di daerah.*

**Kata Kunci :** *Otonomi daerah, sinergits perda, pembangunan kepariwistaan di daerah*

### 1. Pendahuluan

#### 1.1. Hukum dan Pembangunan Nasional

Pembangunan merupakan upaya sistematis dan terencana oleh masing-masing maupun seluruh komponen bangsa untuk mengubah suatu keadaan menjadi keadaan yang lebih baik dengan cara memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara optimal, efektif, efisien, dan akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat menjadi lebih sejahtera. Adapun pengertian dari Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Pembangunan Nasional itu sendiri diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional.<sup>61</sup> Dalam konteks Pembangunan Nasional diperlukan perencanaan pembangunan jangka panjang sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal tersebut merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.<sup>62</sup> Dapat dipahami bahwa pembangunan nasional yang telah diselenggarakan oleh Pemerintah Indonesia merupakan pembangunan yang bersifat makro dan seharusnya memiliki karakter *sustainable development*.

Pembangunan pada dasarnya adalah pengembangan kebudayaan, tujuannya tidak lain adalah pencapaian mutu kehidupan (*the quality of life*) yang lebih baik, yang meliputi aspek lahir maupun batin, hal tersebut tentunya

---

<sup>60</sup> Siti Sumartini, Staff Pengajar Fakultas Hukum Universitas Wiralodra Indramayu

<sup>61</sup> Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

<sup>62</sup> Pasal 3 Undang-Undang No.17 Tahun 2007 Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025.

mempersyaratkan adanya keadilan agihan ruang dan waktu (*spatio-temporal distributive justice*). pemeliharaan lingkungan serta berkelanjutan..<sup>63</sup>

Perubahan dan ketertiban meruakan tujuan kembar dari masyarakat (bangsa) yang sedang membangun, hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan. Jelas kiranya bahwa penggunaan hukum sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat mengharuskan kita memiliki pengetahuan yang lebih banyak dan luas lagi dari sebelumnya.<sup>64</sup> Selanjutnya Mochtar juga mengatakan bahwa hukum tidak dapat berdiri sendiri, dalam konteks bangsa yang sedang membangun, akan sangat diperlukan sekali interaksi antara aspek hukum dengan aspek-aspek diluar hukum, terutama aspek ekonomi dan aspek sosial, dengan demikian hukum digunakan sebagai analisis fungsional dari suatu sistem hukum sebagai keseluruhan, kaidah-kaidah dan pranata-pranta sosial.<sup>65</sup>

Selanjutnya melengkapi pemikiran Mochtar yang berkenaan dengan fungsi hukum dalam konteks pembangunan dijelaskan juga oleh Sunaryati Hartono sebagai : (1) pemelihara ketertiban dan keamanan; (2) sarana pembangunan; (3) sarana penegak keadilan; (4) sarana pendidikan masyarakat.<sup>66</sup> Pada sisi lain Syahrhan Basah mengungkapkan mengenai fungsi hukum di Indonesia lebih mengarah pada *pertama* adalah *fungsi direktif* sebagai pengarah dalam pembangunan untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara; *kedua* adalah *fungsi integratif* yakni sebagai sarana pembinaan kesatuan bangsa; *ketiga* adalah *fungsi stabilitatif* yaitu sebagai fungsi pemeliharaan (termasuk hasil-hasil pembangunan) dan sebagai penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat; fungsi yang *keempat* adalah *perfektif*, sebagai penyempurna terhadap tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat; *kelima* adalah fungsi korektif baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.<sup>67</sup>

## 1.2. Potensi Pariwisata Daerah

Peningkatan peran bidang ekonomi adalah salah satu indikator bagi tercapainya masyarakat yang sejahtera, hal ini juga telah dipertegas dalam Undang-Undang Dasar Nagara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 (angka 4) Selanjutnya untuk mempertegas bahwa Indonesia adalah negara hukum kesejahteraan itu sendiri bisa dicermati didalam Mukadimah Undang-Undang Dasar 1945 dan lebih dipertegas dengan Pasal 33 angka 4 yang menyatakan“ Perekonomian Nasional Berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efesiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Selanjutnya peningkatan kesejahteraan dari sektor ekonomi salah satu aspeknya adalah dari peningkatan dan perkembangan aspek kepariwisataan. Undang-Undang No 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan memuat filosofi bahwa Pariwisata diselenggarakan untuk menyejahterakan masyarakat. Pariwisata dari sisi hiburan dapat dikatakan sebagai sarana kesejahteraan batin masyarakat. Disamping itu, pengelolaan tempat pariwisata secara baik dapat digunakan sebagai sarana bisnis dimana Pemerintahan Daerah memperoleh tambahan Pendapatan Asli Daerah, sementara pihak masyarakat yang berusaha di bidang pariwisata juga dapat menikmati keuntungan secara materi Ditinjau dari sudut pandang yuridis, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataaan bahwa kecenderungan perkembangan kepariwisataan dunia dari tahun ke tahun menunjukkan perkembangan yang sangat pesat. Hal itu disebabkan, antara lain oleh perubahan struktur sosial ekonomi negara di dunia dan semakin banyak orang yang memiliki pendapatan lebih yang semakin tinggi. Selain itu, kepariwisataan telah berkembang menjadi suatu fenomena global, menjadi kebutuhan dasar, serta menjadi bagian dari hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi..

Indonesia memiliki sumber daya alam yang begitu melimpah dan pesona alam yang tak ternilai harganya. Selain itu, letak geografis Indonesia yang strategis, keanekaragaman bahasa dan suku bangsa, keadaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, serta peninggalan sejarah, seni, dan budaya merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa sebagai sumber daya dan modal untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia sebagaimana

<sup>63</sup>Otje Salman, *Beberapa Aspek Filsafat Hukum Dalam Penegakan Hukum Melalui Penemuan Hukum Di Indonesia; (Refleksi Dinamika Hukum; Rangkaian Pemikiran Dalam Dekade Terakhir)*, Jakarta, Refika Aditama, 2008 hlm.31

<sup>64</sup> Idem, hlm.14-28

<sup>65</sup> Ibid(bahwa hukum tidak hanya dipandang sebagai gejala normatif melalui asas-asas dan kaidah-kaidah saja, akan tetapi juga menggambarkan hukum sebagai gejala sosial , lembaga-lembaga dan proses-proses yaitu gejala-gejala yang menyangkut aspek-aspek kehidupan masyarakat seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, agama, pertahanan dan keamanan. Dengan demikian, peranan hukum dalam pembangunan tidak cukup hanya melalui pendekatan normatif, melainkan penting juga memperhatikan dan menggunakan pendekatan-pendekatan yang lainnya (ekonomi, politik, sosial, budaya, lingkungan dan lain-lain)

<sup>66</sup>Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bandung, Binacipta, 1982, hlm.10

<sup>67</sup>Syahrhan Basah, *Fungsi Hukum Dalam Kehidupan Masyarakat dalam Tiga Tulisan tentang Hukum*, Bandung, Amrico, 1986, hlm.24-25

terkandung dalam Pancasila dan dicita-citakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keberadaan sumber daya tersebut perlu dimanfaatkan secara maksimal, efektif dan efisien melalui kepariwisataan guna mendorong pendapatan melalui perolehan devisa negara, meningkatkan pembangunan yang merata, menambah lapangan pekerjaan, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa. Mengingat pentingnya pembangunan di bidang kepariwisataan tersebut, maka dalam penyelenggaraannya harus berdasarkan asas-asas manfaat, usaha bersama, kekeluargaan, adil, merata, peri kehidupan dalam keseimbangan dan kepercayaan pada diri sendiri.<sup>68</sup> Pariwisata termasuk dalam program pembangunan nasional di Indonesia sebagai salah satu sektor pembangunan ekonomi.<sup>69</sup>

. Pengembangan sektor kepariwisataan tentunya tidak akan terlepas dari peran dan fungsi pemerintah daerah. Penerapan otonomi daerah sebagaimana telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 harus diarahkan kepada upaya mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan keistimewaan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>70</sup>

Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur bidang kepariwisataan, hal ini dijelaskan dalam Pasal 12 angka (3) dimana dinyatakan bahwa Bidang kepariwisataan adalah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan sebagai telah dijelaskan dalam Pasal 11 angka (1) bahwa Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Oleh karena bidang kepariwisataan adalah urusan pemerintah yang bersifat pilihan sehingga dalam hal ini bidang pariwisata merupakan aspek yang bersifat alternatif urusan pemerintah daerah.

Pariwisata menjadi salah satu kegiatan ekonomi yang penting pada abad ke-21. Dalam perekonomian suatu negara, bila dikembangkan secara berencana dan terpadu, peran sektor pariwisata akan melebihi sektor minyak dan gas alam (migas) serta industri lainnya. Sektor pariwisata hadir sebagai katalisator pembangunan, sekaligus akan mempercepat proses pembangunan itu sendiri, antara lain melalui:<sup>71</sup> 1.Peningkatan perolehan devisa negara.;2.Memperluas dan mempercepat proses kesempatan berusaha; 3.Memperluas kesempatan kerja; 4.Mempercepat pemerataan pendapatan.;5.Meningkatkan pajak negara dan etribusi daerah.; 6.Meningkatkan pendapatan nasional; 7.Memperkuat posisi neraca pembayaran;8.Mendorong pertumbuhan pembangunan wilayah yang memiliki potensi alam yang terbatas

## 2. Pembahasan

### 2.1 Otonomi Daerah Sebagai Sistem Pembangunan di Daerah

Indonesia adalah negara hukum, oleh karenanya Indonesia wajib mengusahakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia meliputi kesejahteraan lahir dan batin. Adapun hukum berfungsi sebagai rekayasa sosial dalam mewujudkan pembangunan. Terkait dengan proses pembangunan nasional yang tujuannya adalah menciptakan kesejahteraan, maka hukum dituntut untuk menjalankan fungsinya sebagai sarana pembangunan atau pembaharuan masyarakat. Hukum berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.<sup>72</sup>

Otonomi daerah dalam wadah negara kesatuan adalah merupakan pengadopsian prinsip-prinsip federalisme. Sistem Negara Kesatuan (*Unitary*) kekuasaan asli berada pada pusat sehingga disini terdapat pengalihan kekuasaan dari pusat ke daerah, padahal dalam Negara Kesatuan idealnya semua kebijakan terletak ditangan pemerintah pusat<sup>73</sup>

Mengacu pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, 'Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Negara Kesatuan Indonesia dibagi atas*

<sup>68</sup> Gamal Suwanto, Dasar-Dasar Pariwisata Yogyakarta; ANDI, 1997, hlm. 7

<sup>69</sup> Solo Soemardjan, Pariwisata dan Kebudayaan, dalam Prisma No. 1 Tahun III Feb 1974, hlm. 56

<sup>70</sup> KONSIDERAN Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>71</sup> Oka A. Yoeti, Ekonomi Pariwisata, Jakarta: Kompas, 2008, hlm. 1

<sup>72</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis), Alumni, Bandung, 2002, hlm. 88

<sup>73</sup> Jimmly Asshidiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah* (artikel) sumber diunduh dari <https://lemkapoda.wordpress.com/otonomi-daerah-dan-parlemen-di-daerah/> diakses pada tanggal 12 Mei 2015

daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Artinya, Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah desentralisasi, bukan sentralisasi sehingga pemerintahan daerah diadakan dalam kaitan desentralisasi. Dalam kerangka desentralisasi menurut Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dijalankan berdasarkan desentralisasi, dengan otonomi yang seluas-luasnya. Pengertian otonomi daerah itu sendiri diatur didalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan: "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Penerapan otonomi daerah sebagaimana telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 harus diarahkan kepada upaya mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan keistimewaan daerah. Untuk mewujudkan kesejahteraan itu, nilai-nilai dalam otonomi daerah yang harus dikembangkan adalah: partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara oleh pemerintahan. Nilai-nilai dalam otonomi tersebut merupakan unsur-unsur dari demokratisasi penyelenggaraan negara. Bahkan selanjutnya ditambahkan dalam konsideran Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan :

*"Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."*

Selanjutnya Menurut Sarundajang<sup>74</sup> otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Sedangkan Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah *hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.* Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada daerah perlu diberikan kewenangan-kewenangan sebagai urusan rumah tangganya<sup>75</sup>.

Memberikan otonomi daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya auto-aktiviteit. Auto aktiviteit artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya auto-aktiviteit tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri<sup>76</sup>. Disamping itu tujuan lain dari adanya pemberian otonomi daerah menurut Marwadi Rauf dikutip dari tulisan Gede Pantja Astawa menjelaskan bahwasannya hal tersebut ditujukan untuk mewujudkan demokratisasi. Sejak tahun 1998, demokratisasi di Indonesia juga menghasilkan demokratisasi pada tingkat pemerintahan daerah. Selanjutnya dijelaskan otonomi daerah dimaksudkan untuk mengembangkan kemandirian daerah yang tidak menjadikannya sebagai kemerdekaan.<sup>77</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik, jika secara sistematis daerah melakukan beberapa langkah strategis antara lain :

- a. *Self Regulation Power*, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah demi kepentingan masyarakat di daerah.

---

<sup>74</sup> Nasution, Muslimin, *Pokok-Pokok Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kehutanan Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Seminar, Yogyakarta, 21 September 1999, , hlm 2.

<sup>75</sup> Soenyono, *Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam buku *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis* oleh Andi A. Malarangeng, et.al, Cet.Pertama, Yogyakarta, Bigraf Publishing., 2001, hlm 107.

<sup>76</sup> Benyamin Hoesein, *Gagasan Pendayagunaan Aparatur Negara Dalam Pelita VII, Aspek Kelembagaan*, Jakarta, LAN, 1996, hlm 5.

<sup>77</sup> I Gede Pantja Astawa dan Inna Junaenah, *Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal*, (Kumpulan Pemikiran), Bandung, Rosda-PSKN-HTN FH Unpad, 2011, hlm.531

- b. *Self Modifying Power*, yaitu kemampuan melakukan penyesuaian terhadap peraturan ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah, termasuk melakukan terobosan yang inovatif ke arah kemajuan dalam mensikapi potensi daerah.
- c. *Creating Local Political Support*, yaitu penyelenggaraan pemerintah daerah yang mempunyai legitimasi kuat dari masyarakat, baik pada posisi kepala daerah maupun DPRD.
- d. *Managing Financial Resources*, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan keuangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat.
- e. *Developing Brain Power*, yaitu membangun sumber daya manusia, aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal, yang bertumpu pada kapabilitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah<sup>78</sup>.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa ruh dari kebijakan otonomi daerah adalah desentralisasi kewenangan, dan bicara mengenai desentralisasi merupakan salah satu bentuk dari pemindahan tanggung jawab, wewenang dan sumber-sumber daya (dana, personil, dll) dari pemerintah pusat ke level pemerintahan daerah. Dasar dari pemikiran yang demikian, tidak lain bahwa dengan desentralisasi dapat memindahkan proses pengambilan keputusan ke tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Karena merekalah yang akan merasakan langsung pengaruh program pelayanan yang dirancang, dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah.

## 2.2 Peraturan Daerah dan Kebijakan Publik Dalam Mewujudkan Pembangunan Kepariwisata di Daerah

Sejalan dengan hal di atas dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 juga telah menetapkan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Artinya, Peraturan Daerah (PERDA) merupakan sarana legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perda disini adalah aturan daerah dalam arti materiil (*perda in materiele zin*) yang bersifat mengikat (*legally binding*) warga dan penduduk daerah otonom.

Untuk mencapai tujuan itu, maka Undang-Undang memberi kewenangan kepada Pemerintahan Daerah untuk membuat Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) sebagai rencana induk Pengembangan Pariwisata di daerah sekaligus sebagai payung hukum Pariwisata Daerah demi meningkatkan kunjungan wisatawan manca negara (Wisman) dan wisatawan nusantara (Wisnu) serta wisata belanja. Sebagai tindak lanjut dari kegiatan tersebut, maka perlu dilakukan riset pengembangan usaha pariwisata, penyederhanaan usaha dengan berubahnya kewajiban perijinan menjadi pendaftaran dan tidak dikenai retribusi. Untuk mendukung tercapainya tujuan, maka perlu diatur sanksi administrasi bagi pelanggaran terhadap kewajiban sebagai sarana penegakan hukum. Sebagai awal Pengembangan Pariwisata, pihak swasta (*investor*) perlu diberikan insentif tertentu melalui kebijakan Kepala Daerah. Pengaturan RIPPDA di dalam suatu Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah sebagai titik anjak serta pedoman Pengembangan Pariwisata untuk mendukung pariwisata di wilayah baik Kabupaten/Kota atau di Provinsi.

Dalam mewujudkan pembangunan kepariwisataan di daerah tidak akan terlepas dari penetapan kebijakan publik pemerintah daerah yang bersangkutan, Secara terminologi kebijakan (*policy*) menurut Miriam Budiardjo adalah *suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut memiliki aspek kekuasaan untuk melaksanakannya*.<sup>79</sup>

Sedangkan pengertian Kebijakan Publik menurut Dye, sebagaimana dikutip oleh Joko Widodo, diartikan sebagai “*whatever government choose to do or not to do*”. Kebijakan publik adalah apa pun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.<sup>80</sup> Sedangkan menurut Kartasasmita bahwasannya kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program – program pemerintah.<sup>81</sup> Kebijakan publik dapat dilihat dari tiga lingkungan kebijakan, yaitu *perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian kebijakan* (evaluasi). Pada tahap penilaian (evaluasi) apakah suatu kebijakan telah berlaku secara efektif atau belum, ada unsur – unsur yang berperan di dalamnya. Suatu peraturan perundang – undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Unsur-unsur yang mana harus diperhatikan agar hukum (dalam hal ini peraturan perundang-

<sup>78</sup> Sasruddin M. Sattim, *Kebijaksanaan Penyelenggaraan Kehutanan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Makalah Seminar dan Lokakarya, Himpunan Mahasiswa Teknologi Hasil Hutan, Fakultas Kehutanan Untan, Tanggal 5 Mei 2000, Pontianak, hlm 1., dinunduh pada tanggal 04 Mei 2015

<sup>79</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2013, hlm.20

<sup>80</sup> Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang, Banyu Media Publishing, 2007. hlm.12

<sup>81</sup> *ibid*

undangan) dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrumen (kebijaksanaan publik ) dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik secara teoritik maupun praktis, oleh karena perkembangan studi-studi kebijaksanaan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut permasalahan hukum dan perilaku sosial.<sup>82</sup>

Hukum dan kebijakan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, dengan demikian kajian tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini . kebutuhan tersebut semakin dirasakan beriringan dengan semakin meluasnya peranan pemerintah memasuki bidang kehidupan manusia, dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan ekonomi, sosial dan politik. Disamping itu peraturan hukum juga mempunyai peran untuk membantu dalam usaha menemukan alternatif kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat. Apabila pembangunan itu merupakan suatu kegiatan untuk melakukan perubahan-perubahan didalam masyarakat, maka dapat dipahami bahwa peranan pemerintah sebagai lembaga eksekutif menjadi lebih menonjol. Melalui peraturan hukum, pemerintah dapat melaksanakan kebijakan pembangunan didalam tindakan nyata.<sup>83</sup> Dengan demikian maka melalui kebijakan publik ini akan dilakukan penyesuaian bagi penerapan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah agar sesuai dengan rasa keadilan masyarakat yang sekaligus dapat menumbuhkan kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Kebijakan publik berperan sebagai pengaturan masyarakat yang pada umumnya menekankan pada proses dengan tetap memerlukan hukum untuk keabsahan dari kebijakan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>84</sup> Selanjutnya adalah rangka untuk menjanjikan pembangunan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat maka pemerintah mengimplementasikan kebijakannya tersebut dengan membentuk regulasi (Prolegnas) baik ditingkat pusat maupun pada tingkat daerah (Prolegda). Kemudian mengenai pembuatan peraturan perundang-undangan yang harus dipahami adalah bahwa tidak ada satu pun undang-undang itu bersifat lengkap dan sempurna. Namun demikian yang perlu dicermati disini bahwa pembentuk undang-undang harus mencegah agar jumlah undang-undang tidak melampaui batas, cukup bahwa undang-undang yang baik itu ada, dan lebih penting lagi bahwa undang-undang itu dipatuhi tetapi untuk itu diperlukan lagi bahwa undang-undang itu harus dikenal<sup>85</sup>.

Peningkatan dan pembangunan industri kepariwisataan, dapat dilakukan dengan pembangunan obyek wisata, baik dalam bentuk mengembangkan obyek wisata yang sudah ada maupun membuat obyek-obyek baru sebagai obyek wisata. Penyelenggaraan kepariwisataan tersebut dilaksanakan dengan tetap memelihara kelestarian dan mendorong upaya peningkatan mutu lingkungan hidup serta obyek wisata itu sendiri. Di dalamnya juga melibatkan berbagai komponen, yaitu pemerintah, badan-badan usaha, dan masyarakat, karena Pengembangan Pariwisata pada hakekatnya secara langsung menyentuh kehidupan masyarakat, yang pada akhirnya akan membawa berbagai dampak terhadap masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, di dalam Pengembangan Pariwisata dalam artian mengembangkan dan meningkatkan kepariwisataan, maka pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki peran yang sangat menentukan terkait kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk peraturan-peraturan.

Berkembang tidaknya dan meningkat tidaknya pengembangan pariwisata sangatlah tergantung dari kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah yang dituangkan dalam berbagai peraturan-peraturan di bidang kepariwisataan, baik itu peraturan - peraturan yang berhubungan dengan aspek administrasi pemerintahan (mengarahkan atau mengendalikan aktivitas-aktivitas, melindungi obyek-obyek tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, dan sebagainya) maupun yang berkaitan dengan aspek ekonomi atau bisnis (perdagangan dan jasa-jasa pariwisata).

Pemerintah dan Pemerintah Daerah, dunia usaha pariwisata, dan masyarakat berkewajiban untuk dapat menjamin agar berwisata sebagai hak setiap orang dapat ditegakkan, sehingga mendukung tercapainya peningkatan harkat dan martabat manusia, peningkatan kesejahteraan, serta persahabatan antar bangsa dalam rangka mewujudkan perdamaian dunia. Dalam menghadapi perubahan global dan penguatan hak pribadi masyarakat untuk menikmati waktu luang dengan berwisata, perlu dilakukan pembangunan kepariwisataan yang bertumpu pada keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan bangsa dengan tetap menempatkan kebhinekaan sebagai suatu yang hakiki dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam mewujudkan pembanguna kepariwistaan di daerah akan sangat bergantung terhadap pembentukan-pembentukan peraturan daerah (perda) yang akomodatif. Telah menjadi suatu pemahaman umum dalam bidang perundang-undangan bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus memiliki landasan-landasan pembentukannya, demikian juga denan peraturan daerah dalam bidang kepariwisataan. Ada 4 hal yang menjadi landasan dibentuknya peraturan daerah bidang kepariwisataan antara lain :

---

<sup>82</sup> Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, 1994, hlm154-155

<sup>83</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, UNDIP, 2011, hlm.111

<sup>84</sup> I Wayan Suandi, *Eksistensi Kebijakan Publik Dan Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Jurnal Ilmiah)* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol. I No. 01, Tahun 2010, hlm, 12

<sup>85</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung, Mandar Maju, Cetakan III, 2002, hlm. 231

a) Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Disamping itu peraturan perundang-undangan yang memiliki substansi relevan dengan konsep pembahasan akan lebih memberikan kontribusi pada kemanfaatan rancangan peraturan daerah yang dimaksud.

b) Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Secara sosiologis, jelas bahwa untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bangsa Indonesia harus memulai paradigma pembangunan berangkat dari daerah. Dijelaskan bahwasannya kebebasan melakukan perjalanan dan memanfaatkan waktu luang dalam wujud berwisata merupakan bagian dari hak asasi manusia.<sup>86</sup> Pemberdayaan Masyarakat juga diperlukan dimana pemberdayaan disini adalah upaya untuk meningkatkan kesadaran, kapasitas, akses, dan peran masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, dalam memajukan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraan melalui kegiatan kepariwisataan.

c) Landasan Yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undang yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

d) Landasan Politis

Landasan politis menjelaskan bahwasannya kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional dan selanjutnya bahwa pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global;

Lebih jauh dijelaskan Dalam menyusun suatu perundang-undangan, agar aturan hukum itu dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, menurut Soerjono Soekanto haruslah memperhatikan empat hal, satu di antaranya yaitu hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang selaras.<sup>87</sup> Artinya, dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketentuan yang lebih tinggi dan jangan bertabrakan antar sesama peraturan yang setingkat, apalagi yang kedudukannya lebih tinggi.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan lahir dari asas negara berdasarkan hukum, yang berarti suatu penetapan penggunaan kekuasaan yang secara formal dibatasi dalam dan berdasarkan Konstitusi atau UUD, yang kemudian ditegaskan kembali di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>88</sup> Demikian selanjutnya bahwa Daerah juga dapat melaksanakan kebijakannya sendiri sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 17 angka (1) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 yaitu "Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah."

Dalam hal teknis mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia telah memiliki aturan yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang No.12 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Didalam Konsideran Undang-Undang No.12 Tahun 2011 telah dijelaskan bahwa tujuan dari pembentukan suatu perundang-undangan di negara kita

<sup>86</sup> Konsideran Undang-Undang No.10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan

<sup>87</sup>Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, Semarang, C.V. Ananta,1994, hlm., 117-118

<sup>88</sup>Hamid S Attamimi, Peranan .....Op.cit, hlm. 334 – 335

adalah disamping untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum juga negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut didalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 juga telah memberikan pedoman bagi pembentukan perundang-undangan sampai kepada pemberian hak uji materiil bagi suatu peraturan perundang-undangan yang isinya dinilai telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

### 3. Penutup

Otonomi daerah telah memberikan ruang kepada seluruh komponen masyarakat dan pemerintah daerah dalam usaha untuk memajukan potensi daerah dan untuk melkasakana pembangunan daerah yang merupakan bagian dari pembangunan nasional . Otonom daerah telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk peraturan tingkat daerah. Peraturan daerah berfungsi untuk memberikan kerangka, arah dan jangkauan dari sasaran pembangunan yang hendak dicapai oleh daerah. Pembentukan peraturan daerah yang ideal dan sinergis dengan peraturan daerah lainnya akan dapat memberikan kontribusi yang baik sekaaligus dapat mengarahkan pada pelaksanaan kebijakan publik yang optimal dalam masyarakat. Pembangunan di bidang kepariwisataan adalah merupakan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Namun demikian pariwisata daerah adalah merupakan salah satu sumber modal dalam pelaksanaan pembangunan di daerah mengingat sumber daya alam yang besar yang dimiliki oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga hal tersebut perlu diwujudkan oleh masing-masing daerah. Pembangunan kepariwisataan ini juga akan memnuculkann daya saing global yang tentunya akan menguntungkan bagi daerah-daerah dan Indonesia dimata dunia internasional tidak saja dalam aspeke ekonomi akan tetapi juga aspek sosial budaya dan politik.

#### Daftar Pustaka

- Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, 1994;
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang, C.V. Ananta, 1994;
- Benyamin Hoessein, *Gagasan Pendayagunaan Aparatur Negara Dalam Pelita VII, Aspek Kelembagan*, Jakarta, LAN, 1996;
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, UNDIP, 2011;
- Oka A. Yoeti, "Ekonomi Pariwisata", Jakarta: Kompas, 2008,
- Gamal Suwanto, *Dasar-Dasar Pariwisata Yogyakarta*; ANDI, 1997;
- I Gede Pantja Astawa dan Inna Junaenah, *Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal*, (Kumpulan Pemikiran), Bandung, Rosda-PSKN-HTN FH Unpad, 2011;
- I Wayan Suandi, *Eksistensi Kebijakan Publik Dan Hukum Dalam Penyelegaraan Pemerintahan Daerah (Jurnal Ilmiah) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol. I No. 01, Tahun 2010*;
- Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang ,Banyu Media Publisng, 2007;
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung, Mandar Maju, Cetakan III, 2002;
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2013,
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Alumni, Bandung, 2002;
- Nasution, Muslimin, "Pokok-Pokok Kebijaksanaan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kehutanan Dalam Rangka Otonomi Daerah", Makalah Seminar, Yogyakarta, 21 September 1999;
- Otje Salman, *Beberapa Aspek Filsafat Hukum Dalam Penegakan Hukum Melalui Penemuan Hukum Di Indonesia; (Refleksi Dinamika Hukum; Rangkaian Pemikiran Dalam Dekade Terakhir)*, Jakarta, Refika Aditama, 2008;
- Selo Soemardjan, "Pariwisata dan Kebudayaan", dalam Prisma No. 1 Tahun III Feb 1974
- Soenyono, *Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam buku *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis* oleh Andi A. Malarangeng, et.al, Cet. Pertama, Yogyakarta, Bigraf Publishing,, 2001;
- Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bandung, Binacipta, 1982;
- Syahrhan Basah, *Fungsi Hukum Dalam Kehidupan Masyarakat dalam Tiga Tulisan tentang Hukum*, Bandung, Amrico, 1986;
- Undang-Undang:
- Undang-Undang Daar Tahun 1945;
  - Undang-Undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;

- Undang-Undang No.17 Tahun 2007 Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025;
- Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah;
- Undang-Undang No.10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan