

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
GRESIK**

TENTANG

**RENCANA INDUK PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN DAERAH TAHUN
2026-2040**

TAHUN 2025

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	4
A. LATAR BELAKANG	4
B. IDENTIFIKASI MASALAH.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik.....	10
D. Metode Penelitian Naskah Akademik.....	11
1. Jenis Penelitian	11
2. Pendekatan.....	13
3. Bahan Hukum dan Data	13
4. Teknik Memperoleh Bahan Hukum dan Informasi.....	14
5. Teknik Analisis Bahan Hukum dan Data.....	15
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS.....	16
A.Kajian Teoritis	16
1. Hak pembatasan kerja dan waktu libur	16
2. Hak Ekonomi dan Hak budaya	17
3. Prinsip Indivisibility dan Interdependensi Hak Asasi Manusia.....	19
4. Kewajiban Negara dalam pemenuhan hak.....	20
5. Kewenangan Pemerintah Dalam penyelenggaraan Pariwisata.....	22
B.KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA	23

C.Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.....	28
D.Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan Masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.	34
BAB III <u>E</u> VALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
TERKAIT.....	38
BAB IV <u>L</u> ANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	
IV.1. LANDASAN FILOSOFIS	54
IV.2. LANDASAN SOSIOLOGIS	57
IV.3. LANDASAN YURIDIS	60
BAB V <u>J</u> ANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, RUANG LINGKUP MATERI	
MUATAN.....	62
V.1. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN.....	62
V.2. RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN.....	63
BAB VI <u>P</u> ENUTUP	
VI.1 KESIMPULAN	68
VI.2. SARAN	69

BAB I**PENDAHULUAN****A. LATAR BELAKANG**

Deklarasi universal hak asasi manusia (selanjutnya disebut DUHAM) menyebutkan bahwa setiap orang memiliki hak untuk beristirahat dan menggunakan atau menikmati waktu luang termasuk pembatasan waktu kerja serta waktu libur dengan tetap mendapatkan upah¹. Pemenuhan terhadap hal tersebut akan menjadikan manusia sebagai pribadi yang utuh dan menjaga kemartabatannya. Lingkup menggunakan atau menikmati waktu luang adalah termasuk juga untuk melakukan perjalanan wisata. Wisata menurut Undang-Undang Kepariwisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.² Dengan kata lain, ketentuan dalam pasal 24 DUHAM ini menjadi dasar bagi penegasan bahwa berwisata merupakan bagian dari hak asasi manusia. Meskipun terdapat penegasan demikian, namun perwujudan hak tersebut masih terkendala dalam pelaksanaannya. Hak berwisata terklasifikasi pada hak ekonomi sosial dan budaya dan seringkali disebut sebagai pada “hak tersier” karena mengandaikan terpenuhinya hak lainnya seperti upah yang layak serta hak-hak lainnya pada

¹ Pasal 24 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, diakses tanggal 11 Juni 2025.

² Lihat pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

ranah hak sipil dan politik. Oleh karena itu, gagasan hak berwisata ini harus juga dicermati dari aspek sosio-ekonomi-politik. Artinya, tak semua orang mampu untuk melakukan wisata, bergantung pada sumber dana yang mereka miliki. Dalam tataran pelaksanaan secara global, hak untuk berwisata ini juga menunjukkan fakta yang timpang antara negara terbelakang, negara berkembang dan negara maju.³ Bahkan di negara maju sekalipun, pelaksanaan dari hak berwisata ini juga bias kelas sosial. Secara resiprokal, hak warga negara untuk berwisata menjadikan terdapat rangkaian kewajiban dari yang harus dilakukan oleh negara. Secara umum, terdapat tiga kewajiban utama dari negara untuk pemenuhan hak yakni untuk menghormati (to respect), melindungi (to protect) dan memenuhi (to fulfill). Kewajiban negara ini dalam konteks negara kesatuan tidak hanya menjadi urusan pemerintah pusat, melainkan pula menjadi urusan dari pemerintah daerah termasuk Pemerintah Kabupaten Gresik.

Kabupaten Gresik merupakan salah satu kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Jawa Timur. Secara geografis, Kabupaten Gresik berbatasan dengan Lamongan, Sidoarjo, Surabaya dan Mojokerto. Selain itu, Gresik juga memiliki wilayah laut yang memiliki batasan dengan selat Madura.⁴ Kondisi ini menjadikan Gresik memiliki karakteristik geografis serta kebudayaan beragam yang berpotensi untuk dikembangkan untuk kegiatan kepariwisataan. Secara

³ Ni Ketut Supasti Dharmawan, et.al., The Right to Tourism dalam perspektif hak asasi manusia di Indonesia, Jurnal Kertha Patrika, Vol. 6 Nomor II, 2011, hal 3-4.

⁴ BPS Kabupaten Gresik, Gresik Dalam Angka 2025, Volume 23 Tahun 2025, <https://gresikkab.bps.go.id/id/publication/2025/02/28/8191309d38d85206ff25c33b/kabupaten-gresik-dalam-angka-2025.html>, diakses tanggal 11 Juni 2025. Hal. 5.

historis, Gresik juga memiliki warisan sejarah yang kaya. Gresik dulunya sangat terkenal sebagai bandar *Grisee* yang memiliki makna wilayah yang dekat dengan pelabuhan yang keberadaannya bisa dilacak sampai dengan masa Kerajaan Majapahit pada era tahun 1400-an.⁵ Posisi Bandar *Grisee* sangat strategis karena merupakan salah satu tempat perdagangan rempah-rempah.⁶ Bentang alam yang dimiliki oleh Kabupaten Gresik juga sangat beragam mulai dari pulau, pantai, bukit, telaga, danau, gua, air panas, hutan lindung serta air terjun.⁷ Selain itu, terdapat beberapa potensi wisata budaya yang secara mayoritas memiliki keterkaitan dengan tradisi keislaman seperti Makam Sunan Giri, Makam Maulana Malik Ibrahim, Petilasan Giri Kedaton dan lain sebagainya. Kabupaten Gresik merupakan salah satu kawasan industri utama di Jawa Timur. Beberapa industri nasional berkembang di Gresik dan memicu industri lain berkembang juga di kawasan ini. Secara statistik trend pertumbuhan industri di Gresik cenderung naik dari tahun ke tahun.⁸ Hal ini tentu saja akan membawa dampak ikutan berupa kebutuhan para pekerja akan rekreasi yang mengarah pada *fitness-wellness*, *entertainment* dan *health tourism*. Kombinasi dari berbagai fakta di atas menjadikan kajian terhadap kepariwisataan di kabupaten Gresik menjadi urgen untuk dilakukan.

⁵ <https://disparekrafbudpora.gresikkab.go.id/detailpost/bandar-grissee>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2025.

⁶ *Ibid.*

⁷ Buku Laporan Penyusunan Rencana Induk Pariwisata Kabupaten Gresik 2013-2025. Hal. 5-6. (Laporan ini masih digunakan karena dalam beberapa hal data yang tersedia dalam laporan ini masih relevan untuk digunakan.

⁸ Naskah akademik RPJPD Kabupaten Gresik 2025-2045 hal. 37-38.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Dalam mengidentifikasi masalah kepariwisataan di Gresik, tim ahli telah melakukan audiensi dengan beberapa Komisi Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten Gresik serta beberapa Organisasi Perangkat Daerah terkait. Selain itu, tim juga memetakan permasalahan berdasarkan penelusuran pustaka. Secara umum, jika dicermati dari *existing condition* di Kabupaten Gresik terkait kepariwisataan adalah sebagai berikut:

Pada saat rapat salah seorang anggota DPRD Kabupaten Gresik Haji Muhammad dari Komisi II menyebutkan bahwa RIPPARDA sebelumnya yakni tahun 2013-2025 sudah habis masa berlakunya.⁹ Dengan adanya RIPPARDA 2026-2040 maka pemerintah Kabupaten Gresik diharapkan memiliki arah yang jelas dan terstruktur dalam mengembangkan pariwisata dari sektor unggulan daerah. Urgensinya adalah dalam perencanaan pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Gresik tahun 2026-2040 akan seiring dengan adanya LPJ APBD.¹⁰ Kedua adalah kaitannya dengan Kewajiban hukum. Pembentukan RIPPARDA merupakan mandat dari pasal 9 UU No. 10 2009 tentang kepariwisataan. Urgensinya disebut dasar hukumnya seperti itu yang menyatakan bahwa setiap pemerintah daerah wajib Menyusun RIPPARDA sebagai pedoman pembangunan pariwisata wilayahnya. Hal ini dikuatkan oleh Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2011 tentang RIPPARNAS yang mengandaikan adanya sinergi dengan peraturan daerah. Penyusunan

⁹ Notulensi pertemuan dengan anggota DPRD Gresik dan OPD terkait di DPRD Kabupaten Gresik 19 Mei 2025.

¹⁰ *Ibid.*

RIPPARDA baru untuk periode 2026 – 2040 menjadi kebutuhan hukum dan administrasi agar tidak terjadi kekosongan arah kebijakan dalam pembangunan pada sektor pariwisata. RIPPARDA 2026 – 2040 harus diselenggarakan dengan LPJBD Kabupaten Gresik yang mana sudah dibahas tahun 2025 – 2045. Hal ini dilakukan guna mewujudkan rencana pembangunan kepariwisataan yang bisa terintegrasi dengan rencana pembangunan sektor lain secara keseluruhan dan berkesinambungan. RIPPARDA menjadi acuan dalam Menyusun Rencana Detail Kawasan Wisata (RDKW), Rencana Teknis Objek Wisata (RTOW), dan pembuatan kebijakan oleh OPD terkait. Dinas Pariwisata menyampaikan bahwa terdapat regulasi yang belum mengatur perihal desa wisata secara lebih mendetail.¹¹ Desa wisata yang diatur pada RIPPARDA yang ada hanya mencakup desa wisata tanpa dilengkapi klasifikasinya.¹² Selain itu, penentuan perihal Desa Wisata untuk saat ini masih menggunakan instrumen Surat Keputusan Dinas Pariwisata Ekonomi kreatif budaya pemuda dan olah raga. Hal ini dipandang sebagai sebuah kebijakan yang kurang efektif. Harapannya, dengan adanya regulasi yang baru, di dalamnya memuat kewenangan Bupati menentukan dan menetapkan Desa Wisata melalui SK Bupati.¹³ Kondisi hari ini, dari 14 desa wisata yang ada, yang menggunakan SK Bupati hanya ada di satu desa. Dinas Pariwisata mengusulkan supaya terdapat akomodasi terhadap konsep – konsep baru yang menunjukkan sinergitas pariwisata dengan

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

industri.¹⁴ Salah satunya adalah wisata halal atau *halal tourism*. Wisata halal belum masuk dan difasilitasi di dalam RIPPARDA.¹⁵ Belum ada sejarah dan budaya serta Geo Park yang masuk di dalam RIPPARDA Bagian Hukum menyarankan supaya bentuk RIPPARDA bisa menyesuaikan dengan RIPPARPROV supaya terjadi kesinambungan. DPMPTSP menyatakan Rencana investasi dan kemitraan dengan pihak swasta sebagai salah satu yang wajib diatur dalam komponen RIPPARDA tersebut.¹⁶ Menurut perwakilan dari DPMPTSP, jangan terlalu memprioritaskan sektor industri, karena di Gresik memiliki Bawean yang tidak kalah saing seperti Bali dan bahkan kemungkinan memiliki potensi yang lebih bagus lagi agar kedepannya sektor pariwisata ini juga memberikan kontribusi PAD yang cukup signifikan. Hal – hal yang belum tercapai seharusnya dimasukkan kedalam RIPPARDA terbaru. Untuk itu rumusan masalah dalam naskah akademik ini akan diuraikan menjadi pertanyaan pertanyaan berikut:

1. Mengapa perlu dibuat rancangan Peraturan Daerah Kabupaten tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Gresik?
2. Apa pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Gresik?

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan serta arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Gresik?

C.TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Pembuatan naskah akademik merupakan suatu kewajiban normative dari pembuat rancangan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menyebutkan bahwa setiap rancangan peraturan daerah harus disertai dengan naskah akademik. Hal ini berlaku baik untuk peraturan daerah pada level Provinsi maupun pada level Kabupaten/Kota. Meskipun untuk penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota tidak menyebutnya secara eksplisit, namun terdapat pernyataan dalam UU 12 tahun 2011 yang menggariskan bahwa dalam hal penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota berlaku ketentuan secara *mutatis mutandis* sebagaimana pada peraturan daerah Provinsi.

Naskah akademik merupakan hasil penelitian yang berisi tentang permasalahan beserta solusi-solusi yang ditawarkan yang nantinya akan menjadi sandaran ilmiah bagi suatu kebijakan yang muncul dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Secara spesifik, tujuan dari dibuatnya naskah akademik ini adalah untuk menjawab permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian identifikasi masalah diatas meliputi urgensi dibuatnya rancangan Peraturan Daerah Kabupaten tentang Peraturan Daerah Kabupaten tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Gresik, pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten

tentang Peraturan Daerah Kabupaten tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Gresik, serta sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan serta arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Gresik.

Naskah akademik (NA) ini setidaknya memiliki 3 manfaat. Pertama, NA akan melengkapi kebutuhan normative yang nantinya akan turut melegitimasi keberadaan raperda. Kedua, NA ini nantinya akan dapat menjelaskan *ratio legis* kehadiran dari rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah. Ketiga, NA ini kan menjadi panduan bagi *drafter* dalam merumuskan norma-norma yang akan disusun dalam rancangan Peraturan Daerah Kabupaten tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah nantinya.

D. Metode Penelitian Naskah Akademik

Penelitian dalam penyusunan NA ini menggunakan metode ilmiah yang khas dalam penelitian hukum. Metode ini nantinya akan memiliki implikasi dalam pendekatan yang digunakan.

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian sosio-legal. Prinsip yang ada pada jenis penelitian ini adalah memiliki fokus pada objek hukum dengan menggunakan perspektif ilmu hukum yang dikombinasikan

dengan dibantu dengan metodologi ilmu sosial lainnya.¹⁷ Dalam penelitian dengan tipe sosio-legal ini, aspek doktrinal tidaklah ditinggalkan. Yang dimaksud aspek doktrinal disini adalah penelitian ini juga akan memfokuskan diri pada kajian terhadap sumber primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan maupun pendapat pada buku hukum/jurnal.¹⁸ Dari situ, akan dibuat penjelasan sistematis tentang keterkaitan antara aturan-aturan hukum tersebut dengan mendasarkan pada asas-asas hukum yang ada.

Aspek sosio pada penelitian hukum ini akan terlihat pada jenis data yang digunakan. Tidak hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, penelitian ini juga akan menggunakan data-data lainnya semisal data demografis, geografis, klimatologis, juga hasil *tracking* media juga dari *interview* serta pengamatan. Data-data ini nantinya akan digunakan untuk menjelaskan tentang situasi yang ada dalam masyarakat serta melihat pula kecenderungan-kecenderungan yang terjadi di dalamnya. Termasuk, beberapa data ini nantinya akan sangat mempengaruhi perumusan norma yang akan digagas dalam Peraturan Daerah Kabupaten tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Gresik

¹⁷ Sulistyowati Irianto, *Memperkenalkan Studi Sosio-legal dan implikasi metodologisnya*, dalam Irianto, Sulistyowati & Shidarta (ed) *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia. 2011

¹⁸ Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co, A Thomson Company, 2002. Hal. 9.

2. Pendekatan

Implikasi metodologis dari jenis penelitian dengan jenis sosio-legal ini menjadikan terdapat dua *layer* dalam pendekatannya. Pendekatan pertama lazim dipakai dalam kerangka **yuridis-normatif** yaitu mengkaji secara komprehensif aspek hukum ketentuan ketentuan perundang-undangan dan mungkin juga putusan pengadilan yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah Kabupaten Gresik sebagai *legal instrument* dalam merumuskan kebijakan publik di sektor Kepariwisata di daerah khususnya di Kabupaten Gresik. Adapun pendekatan yang digunakan antara lain: **Pertama** metode pendekatan perundang-undangan atau dikenal dengan istilah *statute approach*. **Kedua**, metode pendekatan konsep (*Conceptual approach*) yaitu mengkaji beberapa konsep yang digunakan dalam peraturan daerah ini nantinya.

Pendekatan kedua tentu nanti akan disesuaikan dengan data non-hukum yang tersedia. Sebagaimana yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, data tersebut termasuk namun tidak terbatas pada historiografi, geografi, demografi dari Kabupaten Gresik itu sendiri.

3. Bahan Hukum dan Data

a) Bahan Hukum Primer;

Bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini meliputi UUD NRI 1945 sebagai konstitusi yang berlaku di Indonesia dan merupakan hukum yang tertinggi. Selanjutnya terdapat Undang Undang Nomor 10 Tahun

2009 yang merupakan rujukan utama dalam substansi perancangan raperda Kepariwisata. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga menjadi sumber bahan hukum primer dalam konteks ini karena mengatur pembagian urusan antara pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat. Beberapa bahan hukum primer lainnya akan diuraikan lebih rinci pada bab III NA ini yang menyoal tentang evaluasi dan analisis peraturan perundangan terkait.

b) Bahan Hukum Sekunder:

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini kebanyakan diambil dari jurnal-jurnal ilmiah.

c) Data

Sebagaimana telah dinyatakan, untuk data-data non-hukum yang meliputi jumlah dinas beserta tugas dan fungsinya dan lain sebagainya akan menggunakan data-data yang sudah disediakan oleh baik lembaga pemerintahan Selain itu, terdapat data wawancara dengan beberapa pihak terkait (*stakeholders*).

4. Teknik Memperoleh Bahan Hukum dan Informasi

Sebagian besar data dikumpulkan melalui riset kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan sumber perpustakaan koleksi khusus Fakultas Hukum Universitas Airlangga serta perpustakaan di lingkungan Universitas Airlangga. Selain itu, penggunaan media internet untuk penelusuran data juga dilakukan terutama untuk mengakses data-data yang

disediakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) baik pada level pusat maupun yang ada di Gresik.

Sebagian data diperoleh melalui wawancara dengan beberapa *stakeholders* termasuk dinas terkait, anggota legislatif, serta masyarakat sipil guna mengetahui persepsi masing-masing pihak dalam permasalahan kepariwisataan.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum dan Data

Pengolahan bahan hukum dan data disesuaikan dengan masing-masing karakternya. Untuk bahan hukum, rujukan utamanya adalah putusan pengadilan dan peraturan perundangan. Dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berhasil di inventarisir dan relevan dengan penyusunan NA ini akan disusun sedemikian rupa dan dikaji keterkaitannya satu dengan lainnya. Dalam mengkaji bahan hukum tersebut, digunakan preferensi asas hukum yang sesuai.

Data non-hukum yang diandaikan menunjukkan kondisi senyatanya (*existing condition*) akan dianalisis dan dicek silang satu dengan lainnya. Setelah itu data tersebut akan digunakan sebagai dasar untuk menentukan norma apa yang akan diatur dalam rancangan perda tentang Rencana Induk.

BAB II**KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS****A. Kajian Teoritis****1. Hak pembatasan kerja dan waktu libur**

Hak atas libur dan istirahat merupakan bagian integral dari hak asasi manusia yang diakui secara universal. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) dalam Pasal 24 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas istirahat dan waktu senggang, termasuk pembatasan jam kerja yang wajar dan liburan berkala dengan tetap menerima upah. Pandangan ini menunjukkan bahwa hak libur bukan sekadar fasilitas dari pemberi kerja, melainkan bagian dari penghormatan terhadap martabat manusia yang tak dapat dicabut. Secara teoritis, hal ini didukung oleh pandangan Immanuel Kant yang menekankan pentingnya memperlakukan manusia sebagai tujuan, bukan sebagai alat.¹⁹ John Rawls dengan teori keadilannya yang menggaris bawahi pentingnya distribusi hak dan manfaat sosial secara adil dan merata tanpa membedakan perlakuan pada setiap orang.²⁰ Hak libur dipandang sebagai bentuk perlindungan terhadap eksploitasi dan sebagai instrumen untuk menjamin keseimbangan antara kehidupan kerja dan kehidupan pribadi.

Lebih lanjut, hak libur juga memiliki landasan dalam teori keadilan distributif dan teori fungsi sosial hukum. Menurut gagasan John Rawls, keadilan

¹⁹ Fransiskus Sales Lega, *Martabat Manusia Dalam Prespektif Filsafat Moral Immanuel Kant*, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan Missio, Volume 7, Nomor 1, Januari 2014, halaman 94.

²⁰ Marilang, *Rekonstruksi Epistimologi Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Hukum Unsullbar, Volume 1, Nomor 1, 2018, halaman 42.

distributif menuntut agar beban dan manfaat sosial didistribusikan berdasarkan kesetaraan dan sumber daya sosial, termasuk dalam hal waktu istirahat dan pemulihan tenaga.²¹ Dalam hal ini, hak libur adalah bagian dari distribusi yang adil untuk menjaga keberlanjutan produktivitas manusia. Hak libur, dalam kerangka ini, bukan hanya norma kerja semata, melainkan juga bagian dari rekayasa struktural untuk menciptakan masyarakat kerja yang sehat dan berkeadilan. Dalam konteks negara kesejahteraan (welfare state) menurut Spicker, negara berkewajiban memberikan pelayanan publik bagi seluruh Masyarakat dengan melakukan integrasi jaringan pelayanan terutama dalam hal menjamin pelaksanaan hak libur secara efektif dan non-diskriminatif sebagai bentuk perlindungan sosial.²² Maka dari itu, secara teoritis, hak libur berdiri di atas landasan kuat: tidak hanya sebagai manifestasi dari hak asasi manusia, tetapi juga sebagai bagian dari struktur hukum modern yang berpihak pada kesejahteraan pekerja.

2. Hak Ekonomi dan Hak Budaya

Hak atas libur berkaitan erat dengan pemenuhan hak ekonomi dan hak atas budaya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 dan Pasal 15 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR). Pasal 7 menekankan pentingnya kondisi kerja yang adil, termasuk waktu istirahat dan liburan berbayar, sementara Pasal 15 menjamin hak setiap orang untuk

²¹ Otto Gusti Madung, *Filsafat Politik : Negara Dalam Diskursus Filosofis* (Penerbit Ledalero Maumere, 2013) halaman 159-160.

²² Darmini Roza dan Gokma Toni Parlindungan, *Partispasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera Dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan*, Jurnal Cendekia Hukum: Volume 5, Nomor 1, September 2019, halaman 236.

menikmati kehidupan budaya dan berpartisipasi dalam kemajuan ilmu pengetahuan.²³ Dalam konteks ini, libur bukan hanya jeda dari aktivitas kerja, tetapi juga merupakan momen penting bagi masyarakat untuk mengakses ruang-ruang kebudayaan, merawat identitas, dan memperkuat nilai-nilai komunitas.

Dalam konteks ini, kebijakan pemberian hak libur secara berkala tidak hanya berfungsi untuk melindungi kesejahteraan pekerja, tetapi juga menciptakan ruang bagi mobilitas sosial-ekonomi melalui aktivitas wisata. Dengan tersedianya waktu luang yang legal dan terjamin, masyarakat terdorong untuk melakukan perjalanan wisata yang pada gilirannya meningkatkan perputaran ekonomi di sektor perhotelan, transportasi, kuliner, dan UMKM local, di sini teori *leisure economics* menjelaskan bahwa waktu senggang yang berkualitas memiliki nilai ekonomi tersendiri sehingga dapat menjadi potensi penunjang perekonomian.²⁴ Hal ini dapat berarti bahwa sektor ekonomi berbasis liburan dapat dioptimalkan oleh negara melalui kebijakan libur bersama atau cuti massal. Hak libur yang terimplementasi dengan baik juga menjadi katalisator bagi promosi kebudayaan lokal di destinasi wisata, menciptakan siklus ekonomi-budaya yang saling menguatkan.

Pariwisata dan kebudayaan memiliki hubungan yang sangat kuat. Pariwisata yang berkembang pesat menjadi penyokong pelestarian kebudayaan yang ada disekitar Lokasi pariwisata. Selain itu wisata budaya juga menjadi salah satu

²³

²⁴ Ola Ranti Dewi dan Deky Aji Suseno, *Pergeseran Pola Konsumsi Leisure dan Non Leisure di Kota Semarang*, Jurnal Efficient, Volume 3, Nomor 1, 2020, halaman 672.

Upaya melestarikan budaya yang dijadikan objek wisata. Hal ini juga menjawab kebutuhan wisatawan untuk melakukan liburan atas dasar keinginan untuk mendalami ilmu kebudayaan maupun kearifan lokal didalamnya.²⁵

Oleh karena itu, pemenuhan hak libur dalam kerangka hak ekonomi dan budaya tidak hanya memperluas ruang kesejahteraan individual, tetapi juga memperkuat ekosistem ekonomi kreatif dan kebudayaan nasional secara kolektif.

3. Prinsip *Indivisibility* dan Interdependensi Hak

Dalam teori hak asasi manusia, dikenal adanya beberapa prinsip yang mendasari dan menjadi acuan dalam implementasinya. Salah dua dari prinsip-prinsip tersebut adalah prinsip *indivisibility* dan interdependensi. Prinsip *indivisibility* mengandaikan adanya ketidakterpisahan antara hak satu dengan hak lainnya. Hak atas mendapatkan dan memanfaatkan waktu luang yang nantinya akan sangat terkait dengan penyelenggaraan kepariwisataan tidak dapat dipisahkan dari hak warganegara untuk mengakses pekerjaan, akses terhadap pendidikan serta layanan atas kesehatan. Hak hak tersebut berhimpitan sifatnya. Hak atas kesehatan misalnya merupakan hak yang esensial yang dapat dipengaruhi oleh hak untuk menikmati waktu luang. Ditambah lagi, isu mengenai kesehatan mental juga menjadi isu utama terutama bagi generasi generasi lanjut sebagai bagian dari keseimbangan

²⁵ Sugiyarto dan Rabith Jihan Amruli, *Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya dan Kearifan Lokal*, Jurnal Administrasi Bisnis, Volume 7, Nomor 1, Maret 2018, halaman 45-46.

hidup.²⁶ Prinsip kesalingbergantungan juga penting dalam memahami hak asasi manusia, bahwa hak satu pasti mengandaikan hak lainnya untuk bisa diterapkan secara beriringan. Hak atas akses layanan pekerjaan misalnya, sebagian besarnya sangat bergantung pada akses hak atas layanan pendidikan karena kualifikasi atas pekerjaan tertentu mensyaratkan adanya kualifikasi pendidikan tertentu baik secara general maupun spesifik. Dalam konteks penyelenggaraan kepariwisataan, pelaku usaha tertentu pada bidang kepariwisataan diwajibkan untuk memenuhi sertifikasi tertentu. Dengan uraian ini semakin menunjukkan bahwa dalam praktiknya, hak satu tidak dipisahkan begitu saja dengan hak lainnya dan hak satu memiliki ketergantungan pada hak lainnya.

4. Kewajiban Negara dalam pemenuhan hak warga negara atas kepariwisataan

Negara memiliki kewajiban konstitusional dan internasional untuk memenuhi hak atas waktu istirahat dan libur secara berkala sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945 serta Pasal 7 dan Pasal 15 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR). Dalam konteks ini, pemberian hak libur tidak hanya dilihat sebagai instrumen perlindungan tenaga kerja, tetapi juga sebagai fondasi bagi kebijakan pembangunan pariwisata nasional. Kebijakan libur bersama, cuti massal, serta

²⁶ Alya Setiawati, et. Al. Work-life Balance dan pentingnya kesehatan mental bagi para pekerja: Studi kasus di Kelurahan Menteng Kota Palangkaraya. *Journal of Innovative and Creativity*, tersedia di laman <https://joecy.org/index.php/joecy/article/view/4495/3703> diakses Oktober 2025.

kalender nasional yang mengatur hari-hari libur strategis dapat secara langsung mendorong pergerakan wisatawan domestik, menciptakan multiplier effect terhadap sektor perhotelan, transportasi, ekonomi kreatif, serta pemberdayaan UMKM lokal. Dengan demikian, hak libur menjadi instrumen aktif dalam kerangka pembangunan berkelanjutan yang menekankan konektivitas antara hak sosial dan strategi pertumbuhan ekonomi sektoral melalui pariwisata.

Negara dituntut untuk mengadopsi kebijakan publik yang menyelaraskan perlindungan hak libur dengan agenda promosi wisata nasional dan daerah. Melalui pendekatan *policy integration*, waktu libur pekerja dapat disinergikan dengan promosi destinasi wisata unggulan, peningkatan infrastruktur aksesibilitas, serta pengembangan desa wisata berbasis partisipasi masyarakat. Dalam hal ini, teori *leisure economics* memandang waktu luang sebagai aset ekonomi yang dapat dimobilisasi negara melalui kebijakan fiskal dan insentif sektoral. Waktu libur yang dirancang secara terencana dan kolektif memungkinkan peningkatan konsumsi wisata domestik yang produktif, sekaligus memperkuat identitas budaya lokal melalui interaksi wisatawan dengan masyarakat adat dan situs warisan budaya. Oleh sebab itu, pemenuhan hak libur yang dijalankan secara progresif oleh negara bukan hanya menjawab mandat konstitusi dan perjanjian internasional, melainkan juga menjadi salah satu fondasi penting dalam kebijakan pembangunan pariwisata nasional.

5. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Gresik Dalam Penyelenggaraan Kepariwisata.

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan dibedakan menjadi 3, yaitu :

1. Urusan Absolut;
2. Urusan Konkuren;
3. Urusan Pemerintahan Umum.

Urusan absolut merupakan kewenangan pusat, sedangkan yang dapat dibagi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Penyelenggaraan pendidikan terqualifikasi dalam urusan pemerintahan konkuren. Hal ini bisa dilihat dari matriks pembagian urusan antar pemerintah. Urusan pariwisata dalam UU pemerintahan daerah terqualifikasi menjadi urusan pemerintahan yang bersifat konkuren dan pilihan.²⁷ Lebih lanjut, Lampiran UU tersebut memerinci urusan pemerintahan daerah di bidang pariwisata dalam matriks huruf z. Terdapat 4(empat) sub urusan dalam bidang pariwisata yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan yang dimiliki oleh kabupaten dalam kaitannya dengan kepariwisataan adalah²⁸ dalam hal pengelolaan destinasi wisata, pemasaran pariwisata,

²⁷ Pasal 12 ayat (3) huruf b Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁸ Lihat UU nomor 10 Tahun 2009 pasal 30.

pengembangan ekonomi kreatif, serta pengembangan sumber daya pariwisata pada tingkat Kabupaten.²⁹ Secara atributif, kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Gresik juga didapatkan dari Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009. Secara spesifik, kewenangan daerah dijelaskan dalam pasal 30. Pasal 30 terdiri dari 11 pasal yang diantaranya adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyusun rencana induk kepariwisataan. Dengan demikian, dalam hal kewenangan, Kabupaten Gresik mendapatkan kewenangannya dalam pengelolaan pariwisata secara atributif setidaknya dari dua UU yaitu UU Pemerintahan Daerah dan UU Kepariwisata.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA

Sebelum merumuskan norma-norma dalam suatu peraturan perundang-undangan, sangat penting untuk melakukan kajian mendalam terhadap asas-asas hukum yang menjadi landasan atau *ratio legis* dari peraturan tersebut. Kajian ini tidak hanya berfungsi sebagai dasar filosofis dan yuridis, tetapi juga memastikan bahwa setiap norma yang disusun memiliki arah, tujuan, dan konsistensi dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Asas-asas hukum tersebut dapat dianggap sebagai inti atau “jantung” dari suatu peraturan perundang-undangan, karena melalui asas ini, norma yang diatur tidak hanya sah secara formal, tetapi juga relevan, adil, dan berkeadaban bagi masyarakat. Adapun asas-asas tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁹ Lihat lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 matriks huruf z.

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, setiap langkah harus berlandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang mencakup:

- a. Kejelasan Tujuan, setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas dan spesifik. Asas ini menekankan pentingnya arah yang ingin dicapai, sehingga norma yang dibuat tidak ambigu dan dapat diukur efektivitasnya dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat, peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika dibuat oleh pihak yang tidak berwenang, peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Asas ini menjamin legitimasi hukum dan menghindari konflik kewenangan.
- c. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan, dalam penyusunan peraturan, materi muatan harus sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan yang berlaku. Asas ini memastikan konsistensi dan keterpaduan hukum, sehingga peraturan tidak bertentangan dengan peraturan lain yang lebih tinggi dan dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.
- d. Dapat Dilaksanakan, setiap peraturan harus memperhitungkan efektivitasnya dalam kehidupan masyarakat, baik dari perspektif

filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Asas ini menekankan bahwa peraturan yang dibuat harus realistis, dapat diimplementasikan, dan memiliki dampak positif bagi masyarakat.

- e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, peraturan perundang-undangan harus dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan memiliki manfaat yang jelas dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas ini menekankan relevansi dan utilitas hukum bagi kepentingan publik.
- f. Kejelasan Rumusan, setiap peraturan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, termasuk sistematika, pilihan kata atau istilah, serta penggunaan bahasa hukum yang jelas dan mudah dipahami. Dengan asas ini, risiko interpretasi ganda atau kesalahpahaman dalam pelaksanaan peraturan dapat diminimalisir.
- g. Keterbukaan, pembentukan peraturan harus bersifat transparan, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan. Asas keterbukaan memberikan kesempatan bagi seluruh lapisan masyarakat untuk memberikan masukan, sehingga proses legislasi menjadi partisipatif dan akuntabel.

2. Asas Materi Muatan Perundang-Undangan

- a. Asas Pengayoman, peraturan perundang-undangan harus memberikan perlindungan kepada seluruh

warga negara, khususnya kelompok yang lemah atau rentan. Norma hukum yang berlandaskan asas ini bertujuan menjaga kepentingan rakyat dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

- b. Asas Kemanusiaan, peraturan harus menghormati harkat dan martabat manusia. Asas kemanusiaan menuntut agar setiap norma tidak merugikan individu secara sewenang-wenang dan menegakkan hak-hak dasar setiap warga negara.
- c. Asas Kebangsaan, peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kepentingan nasional dan memperkuat persatuan serta kesatuan bangsa. Asas ini memastikan bahwa kepentingan negara lebih diutamakan dibanding kepentingan kelompok atau individu tertentu.
- d. Asas Kekeluargaan, peraturan harus mendorong rasa kebersamaan, solidaritas, dan gotong royong di masyarakat. Asas kekeluargaan menekankan pentingnya membangun ikatan sosial melalui norma hukum.
- e. Asas Kenusantaraan, norma hukum harus mencerminkan identitas budaya dan kearifan lokal Indonesia. Asas kenusantaraan menekankan relevansi

peraturan dengan kondisi sosial, budaya, dan geografis setempat agar lebih diterima masyarakat.

- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, peraturan harus menghormati keberagaman suku, agama, ras, dan golongan. Norma hukum harus inklusif dan tidak menimbulkan diskriminasi, sehingga dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat.
- g. Asas Keadilan, setiap peraturan harus menjamin perlakuan yang adil bagi seluruh warga negara. Asas keadilan memastikan hak-hak masyarakat terlindungi dan mencegah ketidaksetaraan dalam penerapan hukum.
- h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, peraturan harus menjamin kesetaraan hak dan kewajiban semua warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan. Asas ini menegaskan prinsip non-diskriminasi dan menghindari perlakuan istimewa bagi pihak tertentu.
- i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, peraturan harus jelas, tegas, dan mudah dipahami masyarakat. Kepastian hukum diperlukan agar norma dapat dijalankan secara konsisten dan mencegah konflik hukum.

- j. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan, norma hukum harus harmonis, selaras dengan peraturan lain dan norma sosial. Asas ini bertujuan menciptakan tatanan hukum yang stabil, efisien, dan adil, sehingga peraturan tidak saling bertentangan dan dapat diterapkan secara seimbang.

C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

a. Kondisi Kepariwisata Kabupaten Gresik

Kabupaten Gresik memiliki posisi strategis dalam peta pariwisata Jawa Timur dengan dua sentra utama yang menjadi penopang pembangunan kepariwisataannya, yaitu kawasan daratan Gresik dan Pulau Bawean. Keduanya menghadirkan karakter yang berbeda namun saling melengkapi dalam membangun citra Gresik sebagai destinasi wisata yang kaya akan religi, budaya, alam, dan tradisi.

Di wilayah daratan, wisata religi menjadi magnet utama yang menarik jutaan peziarah setiap tahunnya, terutama ke makam beberapa anggota dari Walisongo seperti Sunan Giri dan Sunan Maulana Malik Ibrahim yang menandai Gresik sebagai salah satu pusat awal dakwah Islam di Jawa. Wisata budaya pun berkembang melalui perayaan dan tradisi masyarakat, misalnya Malem Selawe yang selalu semarak, serta dukungan kesenian lokal yang sangat kaya. Berdasarkan data dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik

tahun 2022, terdapat 122 organisasi kesenian yang tersebar di seluruh kecamatan, dengan konsentrasi tertinggi di Benjeng (20 organisasi), Balongpanggang (18 organisasi), dan Cerme (17 organisasi), sementara beberapa kecamatan seperti Bungah, Sidayu, Panceng, dan Tambak belum tercatat memiliki organisasi kesenian. Keberadaan kelompok seni ini merupakan kekuatan tersendiri yang dapat dioptimalkan untuk mendukung event budaya, pertunjukan, maupun pengembangan desa wisata.

Berbeda dengan daratan, Pulau Bawean menghadirkan pesona pariwisata berbasis alam dan ekowisata yang memikat. Pulau ini bahkan mendapat julukan “Bali-nya Jawa Timur” berkat panorama Danau Kastoba, Air Terjun Laccar, Pantai Noko, Tanjung Gaang, serta keberadaan satwa endemik rusa Bawean (*Axis kuhlii*) yang hanya dapat ditemui di kawasan tersebut. Potensi alam ini dipadukan dengan budaya lokal dan kearifan tradisi masyarakat Bawean yang masih terjaga, menjadikan destinasi ini unik dan autentik. Pemerintah daerah telah menaruh perhatian serius pada pengembangan Bawean, antara lain dengan pembangunan Bandara Harun Thohir, pengembangan pelabuhan, serta peningkatan jalan lingkar pulau yang bukan hanya mempermudah akses wisatawan, tetapi juga meningkatkan mobilitas dan kesejahteraan masyarakat setempat.

Jika dilihat dari jenisnya, pariwisata di Kabupaten Gresik dapat dikelompokkan ke dalam berbagai kategori yang saling mendukung. Wisata religi tetap menjadi primadona dengan magnet spiritual Walisongo dan tradisi keagamaan masyarakat. Wisata alam, terutama di Bawean, menyuguhkan keindahan laut,

danau, air terjun, dan tebing karst yang menawan. Wisata budaya tercermin dari keberagaman seni pertunjukan, mulai dari ludruk, ketoprak, karawitan, hingga qasidah, yang dikelola oleh organisasi kesenian lokal. Wisata edukasi berkembang dalam bentuk kegiatan pembelajaran berbasis alam seperti konservasi mangrove, kunjungan ke situs sejarah, maupun pelatihan seni di sanggar-sanggar budaya. Tak kalah penting, wisata kuliner khas Gresik seperti nasi krawu, pudak, jubung, dan otak-otak bandeng menjadi daya tarik tersendiri yang memperkaya pengalaman wisatawan dan memperkuat identitas lokal. Dinas Pariwisata Kabupaten Gresik mencatat setidaknya terdapat 132 destinasi wisata di kabupaten Gresik.³⁰

Secara statistik, data Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Gresik menunjukkan bahwa pada tahun 2024 tercatat sebanyak 4.540.184 kunjungan wisatawan nusantara (WISNU) dan 128.062 wisatawan mancanegara (WISMAN). Angka ini membuktikan bahwa Gresik telah menjadi destinasi yang semakin populer, baik di tingkat nasional maupun internasional. Pertumbuhan jumlah wisatawan memberikan keuntungan nyata bagi masyarakat, terutama dalam aspek ekonomi. Kehadiran wisatawan mendorong tumbuhnya usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), menciptakan peluang di sektor kuliner, kerajinan, transportasi, dan akomodasi. Di desa-desa wisata, masyarakat memperoleh pendapatan tambahan dari homestay, jasa parkir, hingga penjualan produk lokal. Selain aspek ekonomi, pariwisata juga membawa keuntungan sosial-budaya dengan menjaga dan melestarikan tradisi lokal melalui pelibatan aktif

³⁰ Dokumen Rancangan Awal RPJMD Kabupaten Gresik 2025-2029.

organisasi kesenian. Setiap event wisata hampir selalu menghadirkan kelompok seni tradisional, sehingga masyarakat memiliki ruang untuk mengekspresikan budaya sekaligus menjadikannya sebagai sumber penghidupan.

Peningkatan infrastruktur juga menjadi manfaat penting yang dirasakan masyarakat. Proyek pembangunan jalan, pelabuhan, bandara, dan fasilitas umum tidak hanya menunjang wisatawan, tetapi juga memperlancar aktivitas harian warga. Kehadiran wisatawan mancanegara pun membuka ruang interaksi antarbudaya, memperluas wawasan masyarakat lokal, dan menumbuhkan rasa bangga terhadap identitas daerah. Dengan dua sentra wisata utama, keberagaman jenis destinasi, dan dukungan kebijakan pemerintah daerah, sektor pariwisata Gresik berpotensi besar untuk terus menjadi penggerak ekonomi dan penguat identitas budaya. Oleh karena itu, penyusunan RIPPARKAB Gresik 2026–2040 sangat penting sebagai pijakan strategis agar pembangunan kepariwisataan berlangsung secara inklusif, berkelanjutan, dan benar-benar memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat Kabupaten Gresik.

b. Praktik Penyelenggaraan Pembangunan Kepariwisataaan Kabupaten Gresik

Penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan di Kabupaten Gresik pada dasarnya merupakan perwujudan dari mandat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan serta Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Nasional (RIPPARNAS). Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk merumuskan

kebijakan yang dapat mengarahkan pengelolaan sektor pariwisata, sekaligus memastikan pemenuhan hak masyarakat atas wisata sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dengan berakhirnya masa berlaku RIPPARKAB 2013–2025, maka penyusunan RIPPARKAB 2026–2040 menjadi kebutuhan mendesak agar pembangunan kepariwisataan Gresik tetap memiliki arah yang jelas, konsisten, dan berkesinambungan.

Dalam praktik penyelenggaraan, potret kondisi kepariwisataan Gresik masih menunjukkan sejumlah tantangan yang harus diatasi. Berdasarkan forum diskusi bersama para pemangku kepentingan, teridentifikasi bahwa pengelolaan desa wisata belum berjalan optimal meskipun telah ditetapkan 14 desa wisata. Pengaturan kelembagaan dan kewenangan juga masih lemah karena sebagian besar penetapan desa wisata belum menggunakan Surat Keputusan Bupati, melainkan masih sebatas kebijakan teknis dari dinas pariwisata. Selain itu, keberadaan 132 objek wisata yang tercantum dalam RPJMD belum seluruhnya mendapat perhatian pembangunan yang memadai. Hal ini menyebabkan potensi pariwisata yang ada belum sepenuhnya memberikan dampak signifikan bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Secara tematik, pembangunan kepariwisataan di Gresik diarahkan pada empat pilar utama, yaitu pembangunan destinasi wisata, prasarana, industri, dan kelembagaan. Wisata religi, khususnya yang terkait dengan Walisongo, menempati posisi penting karena menjadi identitas kultural Gresik sebagai kota santri. Namun, pengelolaan wisata religi menghadapi kendala berupa larangan pungutan retribusi, sehingga strategi yang ditempuh adalah dengan

mengoptimalkan kontribusi UMKM dan jasa parkir di sekitar kawasan wisata. Sementara itu, wilayah Gresik utara difokuskan untuk wisata religi, sedangkan bagian selatan diarahkan pada pengembangan wisata hiburan dan pertokoan modern yang mampu menarik wisatawan dengan daya beli tinggi.

Praktik pembangunan juga diarahkan pada pengembangan Pulau Bawean sebagai destinasi unggulan. Bawean dipandang memiliki potensi besar yang bisa menyaingi bahkan melampaui Bali, asalkan pengembangan dilakukan dengan memperhatikan keunikan lokal serta sinergi dengan investasi swasta. Selain itu, terdapat pula potensi maritim yang menurut kajian Universitas Muhammadiyah Gresik mampu menghasilkan nilai ekonomi hingga Rp20 miliar apabila dikelola secara optimal. Potensi kebudayaan seperti Pawai Ogoh-ogoh, Malam Selawe, hingga kuliner khas juga dapat diangkat menjadi daya tarik wisata yang memperkaya identitas kepariwisataan Gresik.

Namun demikian, praktik penyelenggaraan pariwisata di Gresik masih menghadapi berbagai persoalan regulasi dan sinkronisasi. Belum adanya pengaturan yang detail mengenai wisata halal, *geopark*, dan klasifikasi desa wisata menunjukkan adanya kebutuhan pembaruan regulasi yang lebih komprehensif. Selain itu, persoalan tata kelola investasi, kemitraan dengan pihak swasta, serta sinkronisasi dengan kebijakan nasional dan provinsi juga menjadi hal yang perlu diperkuat. Melalui penyusunan RIPPARKAB baru, pemerintah Kabupaten Gresik diharapkan mampu merumuskan strategi pembangunan pariwisata yang tidak hanya mengandalkan dana APBD, tetapi juga melibatkan berbagai sumber pembiayaan dan kemitraan yang lebih luas.

Dengan demikian, praktik penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan Kabupaten Gresik memperlihatkan adanya sinergi antara potensi lokal, kebutuhan masyarakat, serta tuntutan regulasi nasional. Tantangan-tantangan yang ada harus dijawab melalui kebijakan strategis yang memadukan pengembangan destinasi, pemberdayaan UMKM, penguatan desa wisata, hingga promosi potensi unggulan seperti Bawean dan wisata maritim. Pada saat yang sama, keberadaan perda baru mengenai RIPPARKAB 2026–2040 menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa pembangunan kepariwisataan tidak hanya bersifat seremonial, tetapi juga mampu memperkuat perekonomian daerah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan menjaga identitas religius serta budaya Kabupaten Gresik.

D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan Masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

Pariwisata merupakan bagian dari pemenuhan hak warga negara untuk memperoleh kesejahteraan dan menikmati kebudayaan, sebagaimana tercermin dalam Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 32 UUD 1945. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memastikan setiap warga negara dapat mengakses ruang rekreasi, kebudayaan, serta pendidikan melalui pariwisata. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata menegaskan bahwa pembangunan pariwisata bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat,

memperluas kesempatan kerja, serta memajukan kebudayaan bangsa. Dengan demikian, penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten (RIPPARKAB) Gresik 2026–2040 adalah wujud nyata dari pelaksanaan tugas pemerintah daerah dalam menjamin hak masyarakat atas pariwisata.

Implikasi dari penerapan sistem baru dalam RIPPARKAB terhadap **kehidupan masyarakat** sangat signifikan. Kehadiran Perda ini akan mengubah pola hubungan masyarakat dengan sektor pariwisata. Desa-desa wisata yang sebelumnya hanya berlandaskan SK Dinas kini akan memiliki legitimasi lebih kuat melalui SK Bupati, sehingga masyarakat dapat lebih aktif mengelola potensi wisata di wilayahnya. Hal ini akan menciptakan peluang ekonomi baru melalui UMKM, kuliner, kerajinan tangan, transportasi, hingga jasa *homestay*. Wisata religi yang sudah menjadi tradisi juga akan lebih terorganisasi, sementara wisata budaya dan seni akan semakin diberdayakan dengan melibatkan 122 organisasi kesenian yang tersebar di seluruh kecamatan. Dampak positif dari kebijakan ini adalah meningkatnya kesejahteraan, terbukanya lapangan kerja, serta terjaganya identitas budaya lokal. Namun, implikasi lain yang harus diantisipasi adalah potensi komersialisasi budaya, kesenjangan antarwilayah, dan tekanan lingkungan akibat peningkatan jumlah wisatawan bila pengelolaannya tidak disertai prinsip berkelanjutan.

Selain itu, penerapan standar baru kepariwisataan seperti wisata halal, penguatan kelembagaan, dan peningkatan mutu layanan akan mendorong masyarakat untuk meningkatkan kualitas diri melalui pelatihan dan sertifikasi.

Proses adaptasi ini tidak selalu mudah, karena menuntut kesiapan sumber daya manusia lokal dalam menghadapi standar layanan yang lebih tinggi. Meski demikian, dalam jangka panjang hal ini akan meningkatkan daya saing Gresik sebagai destinasi wisata baik di tingkat nasional maupun internasional.

Dari sisi **beban keuangan negara/daerah**, penerapan Perda RIPPARKAB akan membutuhkan pembiayaan besar, terutama pada tahap awal pembangunan infrastruktur wisata, revitalisasi destinasi, dan pengembangan promosi. FGD dan draf Raperda menekankan bahwa pembangunan infrastruktur merupakan komponen paling menyerap APBD, yang bisa menambah beban fiskal daerah jika tidak dikelola secara hati-hati. Karena sebagian besar pembiayaan daerah masih bergantung pada transfer pusat, penerapan sistem baru ini juga berimplikasi pada ketergantungan fiskal terhadap APBN.

Namun, pengeluaran besar ini seharusnya dipandang sebagai investasi jangka panjang. Data kunjungan wisatawan tahun 2024 mencatat 4.540.184 wisatawan nusantara dan 128.062 wisatawan mancanegara, yang menunjukkan potensi besar bagi peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Pertumbuhan jumlah wisatawan akan berkontribusi pada sektor pajak hotel, restoran, parkir, retribusi destinasi, serta sektor informal yang menopang ekonomi lokal. Kendati demikian, ada keterbatasan kewenangan kabupaten dalam menarik retribusi di destinasi utama yang dikelola pusat, seperti wisata religi Walisongo, sehingga strategi lain berupa penguatan UMKM, desa wisata, dan kemitraan swasta perlu dioptimalkan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penerapan sistem baru dalam RIPPARKAB Gresik merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan tugas pemerintah untuk memenuhi hak masyarakat atas wisata, dengan implikasi ganda: membawa peluang ekonomi, sosial, dan budaya yang besar bagi masyarakat, sekaligus menambah beban fiskal daerah pada tahap awal. Agar tidak menjadi beban berlebihan, diperlukan inovasi pembiayaan melalui kerja sama pemerintah-swasta, BUMD, maupun skema pemberdayaan desa wisata, sehingga pariwisata dapat berkembang secara berkelanjutan dan manfaatnya dirasakan langsung oleh masyarakat.

BAB III**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Peraturan perundang-undangan menurut Maria Farida adalah keputusan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.³¹ Kaidah yang diaturnya meliputi substansi yang mengandung diantaranya perintah, larangan, pengizinan, maupun pembebasan dari kewajiban atau beban tertentu.³² Senada dengan Maria, Hamid S. Attamimi memberikan pengertian tentang peraturan perundang-undangan sebagai semua peraturan hukum yang berlaku untuk umum dan mengikat rakyat, biasanya diikuti dengan sanksi, yang dibuat oleh lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu.³³ Bagir Manan menambahkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah hukum dan pengkajiannya mencakup segala bentuk peraturan baik di tingkat pusat maupun daerah.³⁴ Ciri-ciri peraturan perundang-undangan menurut Satjipto Rahardjo adalah bersifat umum dan komprehensif, universal (menghadapi peristiwa yang akan datang), serta lazim mencantumkan klausul kemungkinan peninjauan kembali—yang ekuivalen

³¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Kanisius 2007) Hal.41.

³² Vica JE Saija, 'Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Menurut Jenis Peraturan Perundang-undangan di Indonesia' (2014) 20(2) SASI **1, 4** <<https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/sasi/article/view/321>> Diakses 7 September 2025.

³³ A Hamid S Attamimi, 'Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman' (**Pidato Pengukuhan Guru Besar**, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25 April 1992).

³⁴ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill, 1992), hlm. 8.

dengan “kemampuan mengoreksi/memperbaiki diri”.³⁵ Pendapat ini selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja yang menggarisbawahi bahwa peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, dibentuk oleh pejabat berwenang (baik atribusi maupun delegasi), berisi aturan pola tingkah laku (bersifat mengatur), dan mengikat secara umum.³⁶

Di Indonesia, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) hierarki peraturan perundang-undangan diatur mulai dari Undang-Undang Dasar 1945 sampai dengan peraturan daerah. Selain itu, keberadaan peraturan lain yang ditetapkan oleh lembaga seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, atau lembaga, atau komisi yang setingkat tetap diakui keberadaannya sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan yang diakui dan diberikan melekat pada institusi yang ada tersebut. Di bawah ini akan diuraikan beberapa ketentuan yang relevan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Kepariwisata.

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 83–84

³⁶ H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1987), hlm. 20

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

Pariwisata bukan sekadar aktivitas rekreasi atau sektor ekonomi, tetapi juga menyangkut hak-hak dasar manusia dalam mengakses ruang, budaya, lingkungan, pekerjaan, dan kesejahteraan. Hak-hak tersebut secara eksplisit diakui dalam UUD NRI Tahun 1945, yang menjadi dasar normatif tertinggi bagi perlindungan hak asasi manusia di Indonesia. Dalam konteks ini, pembangunan kepariwisataan harus dilihat sebagai instrumen pemenuhan dan perlindungan HAM, bukan hanya sarana pertumbuhan ekonomi.

Pasal 28A

“Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”

Pariwisata membuka peluang kerja, meningkatkan pendapatan, dan memperbaiki kualitas hidup masyarakat lokal. Oleh karena itu, pengembangan pariwisata yang berbasis masyarakat, merupakan salah satu wujud nyata pelaksanaan hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan secara bermartabat. Pariwisata juga merupakan salah satu usaha untuk memenuhi kebutuhan ekonomi..

Pasal 28C

(1)“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”

Sektor pariwisata memberikan akses terhadap kebudayaan, baik sebagai sarana pendidikan non-formal maupun promosi identitas lokal. Peningkatan kualitas SDM pariwisata melalui pelatihan, sertifikasi, dan penggunaan teknologi informasi merupakan bagian dari pemenuhan hak konstitusional warga untuk berkembang. Gresik, sebagai kota dengan warisan sejarah dan budaya Islam yang kuat, memiliki posisi strategis untuk menjadikan wisata religi sebagai bagian dari upaya pelestarian dan pendidikan budaya.

Pasal 28F

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

**B. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata
sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 11 Tahun 2020
jo. Perpu No. 2 Tahun 2022 sebagaimana telah diubah ketiga kalinya
melalui Undang-undang Nomor 18 tahun 2025.³⁷**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata merupakan aturan hukum yang menetapkan dasar, prinsip, dan arah pembangunan kepariwisataan nasional secara sistematis. Undang-undang ini

³⁷ Pengesahan RUU Kepariwisata menjadi Undang Undang dilakukan pada bulan Oktober 2025, namun untuk dokumen yang dipublikasikan dan bisa diakses publik baru ada pada tanggal 11 bulan Desember 2025. <https://kemenpar.go.id/berita/siaran-pers-uu-kepariwisataan-baru-perkuat-peran-pariwisata-sebagai-pilar-pembangunan-nasional>.

dibuat agar kepariwisataan di Indonesia dapat berjalan sesuai tujuan yang ingin dicapai dari pariwisata itu sendiri, adapun tujuan pariwisata tecantum pada pasal 4 undang-undang ini.

Pasal 4

“Kepariwisataaan bertujuan untuk:

a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi; b. meningkatkan kesejahteraan rakyat; c. menghapus kemiskinan; d. mengatasi pengangguran; e. melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya; f. memajukan kebudayaan.....”

Kelebihan UU ini adalah penekanannya pada keberlanjutan, partisipasi masyarakat, dan perbedaan peran antara pusat dan daerah. Pemerintah Daerah diberikan wewenang penuh untuk menyusun Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Daerah (RIPPARDA) sebagai amanat Pasal 9 ayat (3):

“Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota.”

Dalam undang-undang ini diatur pula terkait bentuk usaha pariwisata yang meliputi daya tarik wisata, kawasan pariwisata, jasa transportasi wisata, jasa perjalanan wisata, jasa makanan dan minuman, penyediaan akomodasi, penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi, penyelenggaraan pertemuan,

perjalanan insentif, konferensi, dan pameran, jasa informasi pariwisata, jasa konsultan pariwisata, jasa pramuwisata, wisata tirta, dan spa.

Pasal 14

“(l) Usaha Pariwisata meliputi: a. Daya Tarik Wisata; b. kawasan Pariwisata; c. jasa transportasi Wisata; d. jasa perjalanan Wisata; e. jasa makanan dan minuman; f. penyediaan akomodasi; g. penyelenggaraan.....”

Undang-Undang ini juga memuat kewajiban yang tegas bagi setiap pengusaha pariwisata dalam menjalankan usahanya sebagaimana tercantum dalam Pasal 26 ayat (1).

Pasal 26

“(1) Setiap Pengusaha Pariwisata wajib: a. menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam.....”

Pengusaha pariwisata diwajibkan untuk menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai masyarakat setempat; menyampaikan informasi yang akurat dan bertanggung jawab; serta memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif dan menjamin kenyamanan, keamanan, serta keselamatan wisatawan.

Selain itu, mereka juga diwajibkan memberikan perlindungan asuransi bagi usaha pariwisata yang berisiko tinggi, menjalin kemitraan dengan usaha mikro, kecil, dan koperasi lokal, serta mengutamakan penggunaan produk dalam negeri dan tenaga kerja lokal. Kewajiban lainnya mencakup peningkatan kompetensi SDM melalui pelatihan, keterlibatan aktif dalam pemberdayaan

masyarakat dan pembangunan prasarana, serta pencegahan terhadap kegiatan yang melanggar hukum dan kesusilaan di lingkungan usaha.

Pengusaha juga harus menjaga kebersihan, kelestarian lingkungan alam dan budaya, menjaga citra bangsa, serta memenuhi perizinan berusaha yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Ketentuan ini menegaskan bahwa pelaku usaha pariwisata tidak hanya dituntut untuk mencari keuntungan, tetapi juga bertanggung jawab secara sosial, budaya, dan ekologis dalam setiap aktivitas usahanya.

Sebelumnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata memberikan kewenangan strategis kepada pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan sektor pariwisata, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1).

Pasal 30

“(1) Pemerintah kabupaten/ kota berwenang:

- a. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan Kepariwisata kabupaten/kota;*
- b. menetapkan Destinasi Pariwisata.....”*

Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan di wilayahnya, menetapkan destinasi dan daya tarik wisata, serta menerbitkan perizinan berusaha di bidang pariwisata. Selain itu, mereka juga berwenang mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan, memfasilitasi promosi destinasi serta produk wisata, dan mendukung pengembangan daya tarik wisata baru.

Setelah UU Kepariwisata yang baru disahkan pada tahun 2025, kewenangan untuk menyusun rencana induk kepariwisataan masih dimiliki oleh pemerintah kabupaten. Namun, pengaturan perihal kewenangan ini berubah penempatannya. Pada UU yang baru, penempatan mengenai kewenangan penyusunan rencana induk kepariwisataan pemerintah kabupaten diatur dalam pasal 11A ayat (9).

Pemerintah kabupaten/kota juga memiliki peran penting dalam menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan, menjaga dan melestarikan daya tarik wisata, mengadakan program bimbingan masyarakat sadar wisata, serta mengalokasikan anggaran khusus untuk pengembangan kepariwisataan daerah. Ketentuan ini menegaskan bahwa keberhasilan pembangunan pariwisata sangat bergantung pada peran aktif dan kapasitas pemerintah daerah dalam merancang, mengelola, dan mengembangkan potensi wisata secara berkelanjutan.

Undang-undang ini juga menjelaskan mengenai perizinan pariwisata yang mencakup Perizinan Usaha Pariwisata yang dimana mengalami perubahan setelah Undang-undang No. 11 Tahun 2020 jo. Perpu No. 2 Tahun 2022 dikeluarkan

Sebelum Undang-undang No. 11 Tahun 2020 jo. Perpu No. 2 Tahun 2022:

Setiap pelaku usaha pariwisata wajib mendaftarkan usaha dan mendapatkan izin usaha pariwisata dari pemerintah daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU 10/2009:

“Setiap orang yang melakukan usaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah.”

Sesudah UU Cipta Kerja: Model izin berubah menjadi perizinan berbasis risiko. Pengusaha cukup memiliki Nomor Induk Berusaha (NIB) dan Sertifikat Standar sesuai klasifikasi risiko usahanya (rendah, menengah, tinggi). Hal ini diatur dalam Pasal 11 ayat (1) UU Cipta Kerja:

“Perizinan Berusaha berbasis risiko terdiri atas: a. NIB; b. Sertifikat Standar; dan/atau c. izin.”

Artinya, usaha kecil seperti *homestay*, warung makan di desa wisata, atau penyewaan perahu tidak lagi memerlukan proses izin yang rumit, cukup NIB dan pemenuhan standar teknis tertentu. Hal ini mendukung pelaku pariwisata lokal, khususnya UMKM, untuk berkembang dengan mudah dan cepat.

Perubahan UU juga menegaskan keberpihakan kebijakan kepariwisataan bagi masyarakat lokal. Hal ini diatur dalam Bab VID yang membuka ruang bagi masyarakat lokal untuk terlibat dalam pembangunan kepariwisataan.

C. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010 - 2025

Peraturan Pemerintah ini menyusun arah kebijakan pengembangan pariwisata nasional untuk periode 2010–2025. Didalamnya termuat mengenai visi, misi, sasaran, tujuan, dan strategi pembangunan kepariwisataan nasional. Peraturan ini juga menjelaskan pokok pembangunan kepariwisataan nasional yang dijelaskan pada Pasal 2 ayat 1 peraturan ini. Pembangunan Kepariwisata

nasional meliputi Destinasi Pariwisata, Pemasaran Pariwisata, Industri Pariwisata, dan Kelembagaan Kepariwisataan

Visi pembangunan kepariwisataan nasional sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 adalah terwujudnya Indonesia sebagai negara tujuan pariwisata berkelas dunia, berdaya saing, berkelanjutan, serta mampu mendorong pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Visi ini mencerminkan tekad pemerintah untuk menjadikan sektor pariwisata sebagai kekuatan utama dalam pembangunan nasional. Sebagai negara tujuan wisata berkelas dunia, Indonesia diharapkan mampu menarik wisatawan mancanegara melalui keunggulan destinasi, pelayanan, dan keragaman budaya yang dimiliki.

Daya saing pariwisata nasional ditingkatkan dengan pengembangan infrastruktur, peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan inovasi produk wisata. Selain itu, pendekatan pembangunan berkelanjutan menjadi landasan utama agar pengembangan pariwisata tidak merusak lingkungan maupun budaya lokal. Pariwisata juga diarahkan untuk menjadi penggerak pembangunan di berbagai daerah, termasuk wilayah tertinggal, melalui pemerataan pembangunan destinasi dan pemberdayaan ekonomi lokal. Pada akhirnya, sektor pariwisata diharapkan mampu memberikan manfaat nyata berupa peningkatan pendapatan, penciptaan lapangan kerja, serta kesejahteraan bagi masyarakat luas.

Peraturan ini juga menjelaskan mengenai strategi pembangunan kepariwisataan nasional. Pada pasal 31 ayat 2 dijelaskan mengenai strategi

peningkatan kemudahan investasi. Adapun tujuannya untuk memenuhi visi pembangunan pariwisata nasional yang dijelaskan dalam pasal 2 ayat 5 peraturan ini yaitu untuk pengembangan destinasi pariwisata yang meningkatkan pendapatan nasional dan daerah. Salah satu strategi dalam peningkatan investasi dengan cara deregulasi peraturan yang menghambat perizinan.

Selain memenuhi misi pengembangan destinasi pariwisata, terdapat pula misi pengembangan pemasaran pariwisata. Pengembangan pemasaran pariwisata terdapat strategi yang telah diatur dalam peraturan ini. Strategi tersebut mencakup pemantapan segmen pasar wisatawan massal/umum dan pengembangan segmen ceruk pasar (niche market). Upaya yang dilakukan meliputi peningkatan kegiatan pemasaran dan promosi untuk mendukung penciptaan destinasi pariwisata prioritas, percepatan promosi di pasar utama, pasar baru, dan pasar yang sedang berkembang, serta pengembangan promosi untuk mendorong pertumbuhan segmen ceruk pasar. Selain itu, strategi ini juga mencakup promosi berbasis tema tertentu, peningkatan mobilitas wisatawan di seluruh destinasi pariwisata, dan intensifikasi pemasaran wisata konvensi, insentif, dan pameran yang diselenggarakan oleh sektor lain. Selain itu, peraturan ini menjelaskan mengenai rancangan pokok pembangunan yang tertuang dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 (RIPPARNAS)

Peraturan ini juga menegaskan pada pasal 4 ayat 3 bahwa Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS) sebagai acuan utama

dalam pembangunan sektor pariwisata di Indonesia. RIPPARNAS tidak hanya berperan sebagai panduan di tingkat nasional, tetapi juga menjadi dasar bagi penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan di tingkat provinsi. Selanjutnya, rencana induk di tingkat provinsi bersama dengan RIPPARNAS akan menjadi pedoman dalam penyusunan rencana induk di tingkat kabupaten dan kota. Dengan demikian, pembangunan pariwisata dirancang secara berjenjang dan terkoordinasi, menciptakan kesinambungan antara kebijakan nasional dan daerah untuk mencapai tujuan pengembangan pariwisata yang terpadu dan berkelanjutan.

D. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2017 tentang Rencana Induk Kepariwisata Provinsi Jawa Timur Tahun 2017-2032

Peraturan daerah ini dibuat pada tahun 2017 dan masih relevan setidaknya sampai dengan tahun 2032. Sebagaimana pengaturan untuk Kabupaten atau Kota, UU Kepariwisata juga mengamanatkan Pemerintah Provinsi untuk membuat juga Rencana Induk Kepariwisata pada level Provinsi. Rencana Induk ini nantinya juga akan menjadi acuan bagi daerah kabupaten atau kota yang ada di Provinsi Jawa Timur termasuk Kabupaten Gresik. Dalam Perda ini, beberapa bagian wilayah Kabupaten Gresik dimasukkan sebagai bagian dari Destinasi Pariwisata Provinsi Jawa Timur yaitu Surabaya, Ziarah Waliulloh Trowulan dan Sekitarnya.³⁸ Beberapa kawasan destinasi wisata juga masuk menjadi destinasi wisata Provinsi seperti Makam Sunan Giri, Makam Maulana

³⁸ Lampiran II huruf A Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2017

Malik Ibrahim, Makam Siti Fatimah, Pantai Delegan, Bawean kepulauan dan sekitarnya.³⁹ Hal ini menunjukkan bahwa terdapat sinergi antara satuan pemerintahan dalam penyusunan kebijakan kepariwisataan. Perda yang akan disusun oleh Kabupaten Gresik, seharusnya juga mengacu pada Perda Provinsi Jatim tentang Rencana Induk Kepariwisata Provinsi Jawa Timur.

E. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 16 Tahun 2013 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Gresik tahun 2013-2025

Peraturan Pemerintah ini menyusun arah kebijakan pengembangan pariwisata kabupaten Gresik untuk periode 2010–2025. Didalamnya termuat mengenai visi, misi, sasaran, tujuan, dan strategi pembangunan kepariwisataan nasional. Sementara itu, RIPPARDA Gresik secara eksplisit mengedepankan aspek lokal dengan visi:

“Terwujudnya Pembangunan Pariwisata Gresik yang memiliki nilai manfaat bagi kesejahteraan masyarakat dengan memanfaatkan potensi alam, budaya, dan nilai historis-religi secara terpadu, berdaya saing, dan sistematis.”

Fokus utama RIPPARDA Gresik adalah pada kekuatan wisata religi dan sejarah Islam, desa wisata, serta potensi bahari dan industri lokal. Dengan demikian, RIPPARDA ini melakukan adaptasi kebijakan nasional ke dalam konteks lokal secara cukup mendalam.

Pasal 4 ayat 2 peraturan ini juga menjelaskan bahwa misi RIPPARKAB Gresik yaitu untuk mewujudkan Kabupaten Gresik menjadi daerah tujuan wisata

³⁹ Ibid.

nasional, meningkatkan destinasi dan pemasaran wisata, memperkenalkan, mendayagunakan dan meningkatkan mutu objek dan daya tarik wisata serta kesenian Kabupaten Gresik, meningkatkan profesionalitas pariwisata, menjaga kelestarian alam dan budaya, mempertahankan nilai agama dan budaya lokal. Sebagai upaya untuk melaksanakan misi di atas pada pasal 27 peraturan ini ditetapkan strategi pembangunan Prasarana dan Fasilitas Pariwisata meliputi pengembangan aksesibilitas, pengembangan prasarana dan penyediaan fasilitas pariwisata. Pengembangan aksesibilitas meliputi akses antar daerah yang memiliki potensi wisata, menata sistem penunjuk jalan dalam upaya mempermudah wisatawan, dan mengintegrasikan akses pariwisata. Selain itu juga terdapat strategi pemasaran dan promosi yang ditetapkan dalam peraturan ini.

Strategi pemasaran dan promosi diatur dalam pasal 28 peraturan ini. Pembangunan pemasaran dilakukan dengan menentukan kebijakan produk wisata, harga, distribusi dan promosi, menentukan pasar wisata, menentukan dan memperkenalkan produk wisata kepada pasar potensial dan luar negeri, menentukan kegiatan dan biaya promosi, dan menentukan perkiraan kebutuhan, pasar potensial, segmen pasar, dan pembiayaan. Peraturan ini juga mengatur tentang peran pemerintah kabupaten Gresik, dunia usaha, masyarakat, dan lembaga/instansi terkait dalam usaha mengembangkan pemasaran dan strategi pariwisata.

F. Rancangan UU Undang Undang Kepariwisata

Meskipun belum disahkan menjadi Undang Undang, namun proses pembahasan RUU ini masih terus berjalan bahkan mendekati finalisasi.⁴⁰ Beberapa perubahan diusulkan dalam draft perubahan ketiga ini yang meliputi paradigma dalam kepariwisataan yang memberikan fokus utama pada pemenuhan hak asasi dan pembangunan peradaban bangsa.⁴¹ Perubahan UU ini juga diakibatkan beberapa perubahan yang terjadi akibat berlakunya UU Cipta Kerja.⁴² Selain itu kemunculan lembaga promosi kepariwisataan juga menjadi materi yang nantinya akan mempengaruhi keberadaan badan atau institusi yang sudah pernah ada sebelumnya.

G. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Terkait

RIPPARKAB Kabupaten Gresik perlu dilakukan perubahan dan pembaruan terkait hal-hal yang belum tercantum namun menjadi kebutuhan dalam pembangunan kepariwisataan kabupaten Gresik untuk masa sekarang dan yang akan datang. Adapun hal hal yang perlu ditambahkan sebagai berikut :

1. Menambahkan terkait strategi penyederhanaan perizinan dimana telah diatur dalam RIPPARNAS namun belum diatur khusus dalam

⁴⁰ Lihat, <https://nasional.kompas.com/read/2025/09/11/20440991/poin-poin-perubahan-substansi-di-ruu-kepariwisataan-yang-selesai-dibahas>, diakses tanggal 12 September 2025.

⁴¹ Lihat bagian konsideran huruf a RUU Kepariwisata, bisa diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/komisi10-RJ-20240711-015012-6368.pdf>

⁴² Lihat Naskah Akademik RUU Kepariwisata yang dapat diakses pada <https://berkas.dpr.go.id/puuekkukesra/naskah-akademik/public-file/naskah-akademik-public-41.pdf>.

RIPPARKAB Kabupaten Gresik. Terlebih terdapat pembaharuan mengenai perizinan dalam UU Cipta Kerja.

2. Menambahkan dibagian strategi pembangunan aksesibilitas, tepatnya dalam pembangunan fasilitas untuk penyandang disabilitas.
3. Perlu ada RIPPARKAB Kab Gresik yang baru mengingat RIPPARKAB Kab Gresik pada Perda Gresik Nomor 16 Tahun 2013 berakhir di tahun 2025 dan dibutuhkan RIPPARKAB Gresik untuk tahun berikutnya.
4. Pembentukan RIPPARKAB Kab Gresik yang baru harus melihat dan menyesuaikan RIPPARNAS yang baru pula.
5. Penguatan desa wisata dengan legitimasi melalui SK Bupati, bukan sekadar SK dinas.
6. Pengembangan wisata halal, geopark, dan integrasi budaya yang belum diatur sebelumnya.
7. Sinkronisasi dengan RIPPAPROV Jatim (berlaku sampai 2032) dan RIPPARNAS baru.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai beberapa perspektif yang menjadi dasar dalam penelitian mengenai rencana induk kepariwisataan di Kabupaten Gresik ini. Perspektif tersebut meliputi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Elaborasi terhadap masing masing landasan akan memberikan pemahaman yang lebih komprehensif terhadap arah kebijakan yang dituju oleh penelitian ini.

IV.1. LANDASAN FILOSOFIS

Berdasarkan ketentuan dalam UU 12 tahun 2011, landasan filosofis memuat substansi yang terkait dengan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber pada Pancasila dan Pembukaan Undang Undang Dasar 1945.

Elaborasi perihal sila-sila dalam Pancasila diuraikan secara mendalam oleh Yudi Latif dalam bukunya, “Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan aktualitas Pancasila”.⁴³ Oleh karena ihwal kepariwisataan menyangkut dimensi yang sangat luas, maka keseluruhan sila dalam Pancasila bisa dikaitkan dengannya. Sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa, menekankan peran vital dari agama baik dari sisi moralitas maupun spiritualitasnya sebagai landasan bagi keutuhan bangsa dan negara.⁴⁴ Namun, disini, Latif menekankan pula bahwa model keberagamaan yang mesti dikembangkan adalah model yang inklusif supaya tidak terjebak pada eksklusivitas simbol-simbol agama tertentu saja melainkan pula harus bisa merefleksikan dan keragaman yang ada. Untuk itu, dimensi kepariwisataan juga harus disandarkan pada sila pertama ini. Ragam destinasi Wisata baik dari hasil budaya maupun yang terwujud dari bentang alam merupakan karya sang Pencipta yang patut disyukuri dirawat dan dikembangkan. Dalam kaitannya dengan situasi *existing* di Gresik, beberapa destinasi wisata atau aktivitas bahkan terkait langsung dengan aktivitas keagamaan seperti ziarah wali Sunan Giri atau Makam Maulana Malik Ibrahim.

⁴³ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, 2011.

⁴⁴ Ibid. hal. 118.

Selain itu, di wilayah Menganti, ritual *Tawur Agung* juga dilaksanakan setiap tahun dengan melakukan arak arakan *ogoh-ogoh* yang merupakan simbol sifat sifat buruk manusia yang harus dihilangkan melalui pembakaran.⁴⁵

Sila kedua Pancasila adalah kemanusiaan yang adil dan beradab. Sila ini menekankan pada penghargaan terhadap kemartabatan manusia. Keterkaitan kepariwisataan dengan hak asasi manusia sangatlah erat menyangkut berbagai macam dimensi hak. Beberapa instrumen hukum Internasional maupun nasional mengatur tentang hak atas budaya yang memberikan perkenan bagi setiap individu untuk mengekspresikan tradisi atau budaya tertentu, hak ekonomi (hak untuk mendapatkan pekerjaan) menjadi hak yang esensial dalam kepariwisataan karena tata kelola kepariwisataan yang baik akan memberikan peluang bagi masyarakat untuk memanfaatkannya sebagai sumber mata pencaharian. Sila Persatuan Indonesia memberikan perekat bagi keanekaragaman latar belakang pendukung kepariwisataan. Artinya, setiap kegiatan penyelenggaraan kepariwisataan haruslah memunculkan sikap rasa cinta tanah air serta memberikan kesempatan yang sama bagi setiap budaya yang berbeda untuk dapat berkembang. Kandungan inti dari sila ke-empat adalah demokrasi yang menempatkan kedaulatan rakyat sebagai yang utama. Di dalamnya juga termuat nilai kegotongroyongan yang tinggi sekaligus orientasi pada pengetahuan mendalam yang berujung pada kebijaksanaan.⁴⁶ Demikian pula dalam penyusunan Raperda ini yang menempatkan aspirasi

⁴⁵ <https://www.superradio.id/unik-pawai-ogoh-ogoh-umat-hindu-madura-di-kota-santri-gresik/>, diakses 10 Juli 2025.

⁴⁶ Yudi Latif, *Op. Cit* hal. 486-487.

rakyat sebagai sumber utama baik melalui wakilnya yang ada di DPRD Kabupaten Gresik maupun nantinya pada saat dengar pendapat dalam forum konsultasi publik Raperda tentang RIPPARKAB ini. Terakhir, landasan keadilan sosial pada sila kelima mensyaratkan bahwa kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah diarahkan untuk memberikan kesejahteraan yang adil bagi segenap komponen bangsa. Regulasi yang dibuat seharusnya memuat ketentuan yang adil dan ditujukan untuk mewujudkan tatanan yang adil.

Dari uraian sebelumnya bisa disimpulkan bahwa penyelenggaraan kepariwisataan di daerah memiliki dimensi yang sangat luas. Dari sisi filosofis, keberadaan rancangan perda tentang kepariwisataan memiliki titik pijaknya dalam falsafah bangsa baik yang bersumberkan pada sila sila pada Pancasila maupun yang teruraikan dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945. Dasar dasar filosofis yang dimaksud sangat menjunjung tinggi nilai ketuhanan, kemanusiaan, kesatuan serta partisipasi rakyat yang diharapkan dapat merealisasikan kesejahteraan bagi semua pihak.

IV.2. LANDASAN SOSIOLOGIS

Dalam penyusunan rancangan Perda tentang RIPPARKAB Gresik, kondisi faktual baik dari aspek regulasi maupun faktor faktor pendukung yang ada (*existing condition*) dijadikan bahan utama pertimbangan. Dari aspek regulasi, keberadaan pengaturan RIPPARKAB yang lama telah habis masa berlakunya pada tahun 2025. UU tentang Kepariwisata memberikan perintah untuk pembuatan RIPPARKAB ini pada setiap jenjang pemerintahan sebagai peta jalan

untuk pembangunan kepariwisataan. Keberadaan RIPPARKAB adalah untuk memberikan panduan terhadap arah pembangunan kepariwisataan di kabupaten Gresik dalam beberapa tahun mendatang. Perumusan Perda RIPPARKAB akan mengisi kekosongan hukum dan mengakomodasi kebutuhan pemerintah dan warga Kabupaten Gresik dalam aspek kepariwisataan. Aspek lainnya yang menjadi bagian dari landasan sosiologis adalah perubahan perubahan yang terjadi dalam masyarakat serta dunia kepariwisataan yang harus diakomodir dalam regulasi yang baru. Perkembangan jenis wisata seperti geo-park, standarisasi penetapan desa wisata, pentahapan pembangunan kepariwisataan yang sistematis berbasis kewilayahan. Adapun tujuan dari diadakannya Perda RIPPARKAB adalah:

- a. mewujudkan pembangunan kepariwisataan melalui pengembangan industri pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran, dan kelembagaan kepariwisataan;
- b. memberikan gambaran secara komprehensif mengenai pengembangan potensi pariwisata Kabupaten yang meliputi Obyek dan Daya Tarik Wisata, Usaha Sarana Wisata, dan Usaha Jasa Pariwisata;
- c. memberikan Pedoman tentang perencanaan yang dibutuhkan dalam pembangunan kepariwisataan di Kabupaten yang mengakomodasikan isu strategis dan perkembangan aktual secara terintegrasi dan sinergis sehingga pariwisata dijadikan alat dalam mencapai

kesejahteraan secara berkelanjutan;

- d. memberikan arah kebijakan dalam membangun kepariwisataan yang didasari oleh kebijaksanaan perencanaan pembangunan Kabupaten;
- e. meningkatkan kualitas dan kuantitas Destinasi Pariwisata yang mampu mendorong peningkatan kunjungan;
- f. mengkomunikasikan Destinasi Pariwisata Kabupaten dengan menggunakan media pemasaran secara efektif dan efisien dan bertanggungjawab;
- g. mewujudkan Industri Pariwisata yang mampu menggerakkan Perekonomian Kabupaten melalui peningkatan investasi dibidang Pariwisata, kerjasama antar usaha Pariwisata, memperluas lapangan kerja dan melaksanakan upaya-upaya untuk mendukung pelestarian lingkungan dan pemberdayaan masyarakat; dan
- h. mengembangkan kelembagaan kepariwisataan dan tata kelola pariwisata yang mampu mensinergikan Destinasi Pariwisata Pemasaran Pariwisata dan Industri Pariwisata secara profesional efektif dan efisien.

Sasaran yang akan diwujudkan meliputi:

- a. tersusunnya suatu konsep Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten, yang dilandasi pendekatan perencanaan dan inovasi strategis yang terkait dengan

- pengembangan pariwisata di Kabupaten;
- b. teridentifikasinya kawasan wisata Kabupaten dan obyek wisata Kabupaten sesuai kriteria yang ditetapkan;
 - c. tersusunnya arah kebijakan dan strategi Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten serta indikasi program pengembangan kepariwisataan di setiap kawasan wisata Kabupaten;
 - d. terkelolanya seluruh potensi pariwisata secara lebih profesional dengan melibatkan peran aktif masyarakat dan pengusaha yang sejalan dengan kepentingan penataan ruang, peningkatan pendapatan asli daerah, pengembangan seni dan budaya Kabupaten serta pelestarian lingkungan;
 - e. memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong penggunaan produk lokal;
 - f. menjaga kelestarian serta memupuk rasa cinta alam dan budaya serta menghormati nilai agama.
 - g. meningkatnya kunjungan wisatawan nusantara maupun mancanegara.

Dengan didasarkan atas beberapa landasan sosiologis di atas, maka Perda RIPPARKAB ini perlu untuk disusun.

IV.3. 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 Undangan 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.

Masa berlaku Rencana Induk Kepariwisata Gresik sebelumnya adalah mulai tahun 2013 sampai dengan tahun 2025. Merupakan hal yang logis ketika pada tahun ini terdapat perubahan atau penggantian terhadap Rencana Induk tersebut. Pada prinsipnya, Rencana Induk Kepariwisata Kabupaten disusun dengan memperhatikan Rencana Induk Kepariwisata yang ada di atasnya yaitu Rencana Induk Kepariwisata Nasional dan Provinsi. Untuk Rencana Induk Kepariwisata nasional masa berakhirnya sama dengan Rencana Induk kabupaten Gresik. Sedangkan untuk Rencana Induk Kepariwisata Provinsi Jawa Timur masa berlakunya adalah sampai dengan tahun 2032. Secara normative, RIPPRKAB Gresik harus mengacu pada RIPPARPROV Jawa Timur. Dalam Rencana Induk Kepariwisata Provinsi Jawa Timur diatur perihal

beberapa destinasi wisata yang terdapat dalam wilayah Kabupaten Gresik. Hal ini tentu saja harus diakomodir di dalam RIPPARKAB mendatang. Selain itu, secara intrinsik, pengaturan yang ada di dalam RIPPARKAB sebelumnya tidak secara keseluruhan memuat perkembangan kepariwisataan. Persepektif Kepariwisata sebagai hak juga belum ditegaskan. Secara Yuridis, beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan menjadi rujukan dalam penyusunan naskah akademik ini. UUD NRI 1945 pada pasal pasal yang menyangkut hak asasi manusia. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi rujukan terkait dengan teknik perancangan peraturan daerah. Secara substansi, materi muatan kepariwisataan dalam naskah akademik ini mengacu pada Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Pada level Peraturan Pemerintah, terdapat PP nomor 50 Tahun 2011 yang mengatur tentang Rencana Induk Kepariwisata Nasional. Terakhir, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 tahun 2017 juga dijadikan rujukan dalam penyusunan RIPPARKAB.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.

V.1. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Naskah Akademik ditujukan untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten yang akan dibentuk termasuk Perda kabupaten Gresik. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan

jangkauan pengaturan. Materi dalam bagian ini didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Arah yang ingin dituju dengan adanya penyusunan naskah akademik ini adalah:

- a. tersusunnya suatu konsep Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten, yang dilandasi pendekatan perencanaan dan inovasi strategis yang terkait dengan pengembangan pariwisata di Kabupaten;
- b. teridentifikasinya kawasan wisata Kabupaten dan obyek wisata Kabupaten sesuai kriteria yang ditetapkan;
- c. tersusunnya arah kebijakan dan strategi Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten serta indikasi program pengembangan kepariwisataan di setiap kawasan wisata Kabupaten;
- d. terkelolanya seluruh potensi pariwisata secara lebih profesional dengan melibatkan peran aktif masyarakat dan pengusaha yang sejalan dengan kepentingan penataan ruang, peningkatan pendapatan asli daerah, pengembangan seni dan budaya Kabupaten serta pelestarian lingkungan;
- e. memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong penggunaan produk lokal;
- f. menjaga kelestarian serta memupuk rasa cinta alam dan budaya serta menghormati nilai agama.

- g. meningkatnya kunjungan wisatawan nusantara maupun mancanegara.

V.2. RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN

Ruang lingkup dari rancangan Perda RIPPARKAB adalah keseluruhan pengaturan tentang Rencana Induk Kepariwisata Kabupaten sebagai pengganti RIPPARKAB yang lama dan bukan hanya perubahan terhadap beberapa bagian dari Perda.

Perumusan rancangan awal Raperda RIPPARKAB ini sepenuhnya didasarkan pada panduan sebagaimana dinyatakan dalam pedoman Menteri Pariwisata melalui instrumen Peraturan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Raperda terdiri dari 9 (Sembilan Bab) dan 61 (enam puluh satu pasal). Adapun Sistematika Pembabannya adalah sebagai berikut:

No	Nama Bagian	Bab	Uraian	Keterangan
1	Judul	-	RENCANA INDUK PEMBANGUN AN KEPARIWISA TAAN	Merupakan Perda Baru bukan Perubahan

			KABUPATEN GRESIK TAHUN 2026 - 2040	
2	Pembukaan	-	Frase Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa	
		-	Jabatan Pembentuk Peraturan Daerah	
		-	Konsideran	Ditambahkan aspek Hak asasi manusia sesuai dengan Peraturan Menteri hukum
		-	Dasar Hukum	
		-	Diktum	
3	Batang Tubuh	Bab I	KETENTUAN UMUM	Berisi istilah yang akan digunakan dalam Raperda
		Bab II	RUANG LINGKUP PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN KABUPATEN	a. Pembangunan Destinasi Pariwisata Kabupaten;

				b. Pembangunan Pemasaran Pariwisata Kabupaten; c. Pembangunan Industri Pariwisata Kabupaten; d. Pembangunan Kelembagaan Kepariwisataan Kabupaten; e. Visi Misi Kepariwisataan Kabupaten Gresik
		Bab III	PEMBANGUNAN DESTINASI PARIWISATA KABUPATEN	Materi yang diatur melingkupi destinasi parwisata, aksesibilitas, pembangunan sara dan pra sarana, partisipasi masyarakatserta investasi kepariwisataan

		Bab IV	PEMBANGUNAN PEMASARAN PARIWISATA KABUPATEN	Hal yang diatur meliputi Citra wisata, pasar wisatawan, kemitraan serta Promosi Pariwisata
		Bab V	PEMBANGUNAN INDUSTRI PARIWISATA KABUPATEN	Mengatur tentang peningkatan pembangunan, kemitraan dengan pihak lain serta kepedulian terhadap lingkungan
		Bab VI	PEMBANGUNAN KELEMBAGAAN KEPARIWISATAAN KABUPATEN	Menguraikan tentang klasifikasi kelembagaan serta bagaimana pendayagunaan masing masing kelembagaan
		Bab VII	INDIKASI PROGRAM	Memuat materi tentang indikasi program kepariwisataan
		Bab VIII	PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN	Berisi muatan mekanisme pengawasan dan otoritas yang

				memiliki kompetensi untuk itu
4	Penutup	Bab IX	KETENTUAN PENUTUP	Berisi muatan penetapan dan pemberlakuan Peraturan daerah

BAB VI

PENUTUP

VI.1 KESIMPULAN

Dari uraian yang sudah tersaji dalam Bab Bab sebelumnya dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik mengenai Rencana Induk Kepariwisata Kabupaten 2026-2040 penting untuk segera

direalisasikan sebagai dasar dan acuan bagi pembangunan kepariwisataan di Kabupaten Gresik;

2. Secara Filosofis, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik mengenai Rencana Induk Kepariwisata Kabupaten 2026-2040 memiliki pijakannya dalam falsafah negara yaitu Pancasila yang tercermin melalui Sila-silanya mulai dari Ketuhanan yang Maha Esa sampai dengan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; Secara Sosiologis, terdapat perkembangan dalam dunia kepariwisataan serta perubahan dalam masyarakat Gresik yang menghendaki pengakomodasian dinamika tersebut ke dalam suatu peraturan perundang undangan sehingga lebih melindungi hak hak serta memaksimalkan tata kelola kepariwisataan di Kabupaten Gresik; Dari aspek Yuridis, keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik mengenai Rencana Induk Kepariwisata Kabupaten 2026-2040 sangat dibutuhkan untuk mengisi kekosongan hukum akibat habisnya masa berlaku perda sebelumnya yang memuat substansi serupa;
3. Bagi masyarakat, Perda ini nantinya akan dijadikan landasan untuk berpartisipasi dalam pembangunan kepariwisataan di Gresik sekaligus untuk melindungi hak hak mereka dalam prosesnya;
4. Bagi Pemerintah Kabupaten Gresik, dengan adanya Perda ini nanti akan memberikan batasan serta kewenangan untuk melakukan perencanaan, pelaksanaan serta pengawasan terhadap jalannya pembangunan kepariwisataan di Kabupaten Gresik;

5. Segala data dan argmentasi dalam Naskah akademik ini dapat dijadikan dasar bagi penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik mengenai Rencana Induk Kepariwisataaan Kabupaten Gresik 2026-2040.

VI.2. SARAN

Dari uraian dan kesimpulan pada bagian sebelumnya, tim penyusun menyarankan hal hal sebagai berikut:

1. Supaya segera diajukan pembahasan Raperda ini dengan melibatkan beberapa pihak terutama yang paling terkena imbas dari pemberlakuan perda ini;
2. Membuka ruang partisipasi seluas-luasnya kepada masyarakat terutama warga Kabupaten Gresik untuk dapat memberikan masukan terhadap substansi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik mengenai Rencana Induk Kepariwisataaan Kabupaten 2026-2040;
3. Mengusahakan secara maksimal pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik mengenai Rencana Induk Kepariwisataaan Kabupaten 2026-2040 supaya berdampak positif terhadap kesejahteraan warga masyarakat terkhusus untuk warga Kabupaten Gresik.

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2017 tentang
RIPPARPROV

BUKU

Attamimi, A Hamid S. 'Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman' (**Pidato Pengukuhan Guru Besar**, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25 April 1992).

Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill, 1992).

Hutchinson, Terry *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co, A Thomson Company, 2002.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Kanisius 2007)

Irianto, Sulistyowati, *Memperkenalkan Studi Sosio-legal dan implikasi metodologisnya*, dalam Irianto, Sulistyowati & Shidarta (ed) *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia. 2011

Madung, Otto Gusti. *Filsafat Politik : Negara Dalam Diskursus Filosofis* (Penerbit Ledalero Maumere, 2013)

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum Bandung*: PT Citra Aditya Bakti, 2006

Ranggawidjaja, H. Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1987).

Latif, Yudi. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, 2011.

BPS Kabupaten Gresik, *Gresik Dalam Angka 2025*, Volume 23 Tahun 2025.

Laporan Penyusunan Rencana Induk Pariwisata Kabupaten Gresik 2013-2025.

Naskah akademik RPJPD Kabupaten Gresik 2025-2045

JURNAL

Parlindungan, Darmini Roza dan Gokma Toni, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera Dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan*, Jurnal Cendekia Hukum: Volume 5, Nomor 1, September 2019

Setiawati, Alya et. Al. Work-life Balance dan pentingnya kesehatan mental bagi para pekerja: Studi kasus di Kelurahan Menteng Kota Palangkaraya. *Journal of Innovative and Creativity*, 2025.

Suseno, Ola Ranti Dewi dan Deky Aji. *Pergeseran Pola Konsumsi Leisure dan Non Leisure di Kota Semarang*, Jurnal Efficient, Volume 3, Nomor 1, 2020

Sugiyarto dan Rabith Jihan Amruli, *Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya dan Kearifan Lokal*, Jurnal Administrasi Bisnis, Volume 7, Nomor 1, Maret 2018.

Dharmawan, Ni Ketut Supasti et.al., *The Right to Tourism dalam perspektif hak asasi manusia di Indonesia*, Jurnal Kertha Patrika, Vol. 6 Nomor II, 2011

Lega, Fransiskus Sales. *Martabat Manusia Dalam Prespektif Filsafat Moral Immanuel Kant*, Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan Missio, Volume 7, Nomor 1, Januari 2014.

Marilang, *Rekonstruksi Epistimologi Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Hukum Unsullbar, Volume 1, Nomor 1, 2018.

Saija, Vica JE. 'Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Menurut Jenis Peraturan Perundang-undangan di Indonesia' (2014) 20(2) *SASI* **1, 4** <<https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/sasi/article/view/321>> Diakses 7 September 2025.

LAMAN

<https://www.superradio.id/unik-pawai-ogoh-ogoh-umat-hindu-madura-di-kota-santri-gresik/>, diakses 10 Juli 2025.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, diakses tanggal 11 Juni 2025.

<https://disparekrafbudpora.gresikkab.go.id/>

<https://berkas.dpr.go.id/puuekkukesra/naskah-akademik/public-file/naskah-akademik-public-41.pdf>

<https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/komisi10-RJ-20240711-015012-6368.pdf>

<https://nasional.kompas.com/read/2025/09/11/20440991/poin-poin-perubahan-substansi-di-ruu-kepariwisataan-yang-selesai-dibahas>

<https://joecy.org/index.php/joecy/article/view/4495/3703>

LAIN LAIN

Notulensi pertemuan dengan anggota DPRD Gresik dan OPD terkait di DPRD Kabupaten Gresik 19 Mei 2025.

Notulensi pertemuan FGD dengan beberapa stakeholder di Hotel Luminor Surabaya 5 Agustus 2025.

Dokumen Rancangan Awal RPJMD Kabupaten Gresik 2025-2029.