

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya. Sebagai administrator penuh, masing-masing daerah harus bertindak efektif dan efisien agar pengelolaan daerahnya lebih terfokus dan mencapai sasaran yang telah ditentukan. Kesalahan persepsi yang menjadikan sumber daya alam sebagai sandaran utama sumber pendapatan daerah harus segera diubah karena suatu saat kekayaan alam akan habis. Pemerintah daerah harus mulai mencari sumber lain yang ada di wilayahnya untuk diandalkan sebagai tulang punggung Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan otonomi secara utuh kepada daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Sekarang daerah sudah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proposional. Pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat di daerahnya, agar dapat mendorong timbulnya prakarsa dan

pelaksanaan pembangunan yang merupakan prasyarat keberhasilan pelaksanaan pemerintahan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 20 Tahun 2011 tentang penjabaran tugas pokok dan fungsi dinas kebudayaan dan pariwisata daerah Kabupaten Gunungkidul maka pengertian Dinas Kebudayaan dan Pariwisata adalah unsur pemerintahan daerah dibidang kebudayaan dan kepariwisataan. Dinas Kebudayaan dan Kepariwisataaan dipimpin oleh seorang Kepala dinas yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui sekretaris daerah. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dituntut untuk menerjemahkan segala urusan yang menjadi urusan rumah tangganya ke dalam suatu bentuk usaha atau karya nyata yang mampu menunjang pembangunan daerah terutama mengenai segala masalah yang berurusan dengan kebudayaan dan pariwisata. Sumber-sumber pendapatan asli daerah di Kabupaten Gunungkidul telah sepenuhnya mendukung terselenggaranya pembangunan daerah, yang disebabkan oleh kenyataan bahwa sumber dana yang berasal dari pemerintah pusat relatif lebih kecil proporsinya dari total pendapatan daerah terhadap pembiayaan tugas-tugas pemerintah maupun pembangunan dibandingkan dengan potensi yang dapat digali dari pendapatan asli daerah. Kondisi tersebut menarik untuk diadakannya penelitian mengenai bagaimana organisasi dan tata kerja Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tersebut melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Dengan kriteria penting dalam implementasi otonomi daerah, yaitu adanya kesepadanan antara sumber penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dengan pendapatan asli daerah.

Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Pemerintahan daerah sebagai pelaksana pengelola dari pendapatan daerah mendapatkan kontrol dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta kepala daerah sebagai pemimpin daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada setiap akhir anggaran, sehingga pelaksana dari pendapatan yang dihasilkan oleh suatu daerah dapat terkontrol dan diarahkan ke tujuan pembangunan.

Arti penting kemampuan keuangan suatu daerah karena hal tersebut berkaitan dan berdampak dengan keragaan (performance) Pemerintah Daerah secara keseluruhan. Dengan demikian, relatif semakin rendahnya kemampuan keuangan daerah akan sering menimbulkan siklus efek negatif yaitu rendahnya tingkat pelayanan masyarakat yang pada gilirannya akan mengundang campur tangan pusat, atau bahkan dalam bentuk yang ekstrim menyebabkan dialihkannya sebagian fungsi-fungsi Pemerintah Daerah ke tingkat pemerintahan yang lebih atas ataupun kelembagaan lain. Oleh karena itu Pemerintah Daerah dituntut untuk dapat meningkatkan kapasitas keuangannya melalui berbagai inisiatif langkah-langkah konkrit terobosan dan strategi pengembangan yang tertuang bentuk kebijakan daerah. Langkah-langkah pengembangan tersebut, sudah barang tentu dengan memperhatikan pada keadaan sumberdaya alam (resources endowment),

¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

prasarana dan sarana (life supporting system), modal yang tersedia serta kemampuan sumberdaya manusia. Keempat sumberdaya tersebut harus cukup tersedia dan diharapkan mampu mewujudkan peningkatan kapasitas keuangan daerah dalam rangka meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakatnya. Permasalahan yang dihadapi adalah bagaimana memanfaatkan potensi sumberdaya tersebut, menciptakan insentif bagi peningkatan keterlibatan stakeholders, serta meletakkan dan mengarahkan program pembangunan daerah sesuai dengan potensi dan daya dukungnya seiring dengan dinamika tuntutan masyarakat dan kecenderungan regional dan global yang terjadi. Dalam tataran praktisi permasalahan tersebut belum sepenuhnya dapat diantisipasi. Hal tersebut dapat terjadi, karena salah satu kelemahan dan persoalan yang dihadapi oleh daerah adanya kesenjangan antara apa yang dibuat oleh pengambil keputusan yang tercemin dalam berbagai policy atau kebijakan, dengan kenyataan pelaksanaannya di lapangan.²

Fenomena reformasi yang bergulir menuntut perubahan dalam segala tatanan kehidupan kenegaraan. Pemberian otonomi kepada daerah, yaitu untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna pelaksanaan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Otonomi daerah tidak lain adalah perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab serta mempunyai hubungan yang erat dengan desentralisasi, dimana desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari

² K.J Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah Praktek-Praktek Internasional Dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI Press, Jakarta, 1989, hlm 14

pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi. Pengertian otonomi adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi. Suatu daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi apabila telah memiliki kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan membiayai keuangan sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah dan tingkat kepada bantuan pusat yang rendah.³

Susunan organisasi pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁴ Pemerintah daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan dari berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintahan di daerah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan ujung tombak dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, berbagai kegiatan pemerintahan baik tugas pokok maupun tugas pembantuan harus diimbangi oleh adanya Pendapatan Asli Daerah, sebagai media penggerak program pemerintah daerah. Agar keberadaan Pendapatan Asli Daerah berjalan lancar, maka jumlah pendapatan minimal seimbang dengan pengeluaran artinya tidak besar pasak daripada tiang, oleh karena itu Pemerintah

³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 18.

⁴ *Ibid*, hlm. 24

Daerah harus mempunyai strategi dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah terutama dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Sumber pendapatan daerah terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yakni:
 - a. Hasil pajak daerah;
 - b. Hasil retribusi daerah;
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - d. Lain-lain PAD yang sah.
2. Dana Perimbangan;
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

PAD berperan besar terhadap proses pelaksanaan pembangunan daerah, karena PAD digunakan untuk membiayai belanja pembangunan setiap tahunnya. Masih lemahnya kemampuan PAD memacu pemerintahan daerah untuk semakin giat menggali potensi daerah guna penerimaan PAD. Sehingga proses penyusunan merupakan proses yang sangat berpengaruh besar dalam penetapan target dari penerimaan PAD pada periode berikutnya, karena target tersebut merupakan tolok ukur dari kinerja Pemerintahan Daerah dalam hal menggali potensi daerah dalam rangka peningkatan PAD.

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu dari lima kabupaten di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten Gunungkidul merupakan dataran tinggi dan bergunung-gunung. Berdasarkan topografi keadaan tanahnya

secara garis besar merupakan wilayah yang berpotensi untuk wisata alam, pegunungan, serta agrowisata pertanian.⁵

Keberadaan pariwisata di kabupaten Gunungkidul dalam rangka pengembangan jalinan kerjasama, keterpaduan, kemitraan dengan stakeholder berdampak multiplier effect baik dalam pertumbuhan ekonomi kabupaten Gunungkidul maupun penyerapan tenaga kerja dan sektor lainnya. Kabupaten Gunungkidul menjadi salah satu tujuan wisatawan baik dalam maupun luar negeri. Kabupaten Gunungkidul masih menjadi primadona sebagai daerah tujuan wisata karena di dukung oleh berbagai faktor sarana dan informasi. Adapun upaya peningkatan daerah tersebut adalah upaya yang ditempuh dengan upaya intensifikasi yang artinya suatu tindakan atau usaha memperbesar penerimaan dengan cara melakukan pemungutan yang lebih ketat dan teliti. Usaha intensifikasi ini mempunyai ciri utama yaitu usaha untuk memungut sepenuhnya dan dalam batas-batas ketentuan yang ada. Sedangkan usaha intensifikasi adalah usaha untuk mencari dan menggali potensi sumber-sumber pendapatan daerah yang baru atau belum ada.

Dalam rangka mengelola obyek wisata di Gunungkidul, maka dibentuklah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang menjalankan fungsi mengelola berbagai obyek wisata yang berada di Gunungkidul. Dengan demikian Dinas Kebudayaan dan Pariwisata berperan penting dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) di Gunungkidul. Berdasarkan uraian diatas, penulis bermaksud untuk

⁵ <http://www.wisata.gunungkidulkab.go.id/sekilas-gunkid/>

melakukan penelitian dengan judul : ***“PERANAN DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 20 TAHUN 2011”***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam meningkatkan pendapatan asli daerah di Kabupaten Gunungkidul menurut Perda No. 20 Tahun 2011?
2. Apa saja faktor-faktor yang mendukung dan menghambat peran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian :

1. Mengetahui tugas dan wewenang Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul dalam melaksanakan kewajibannya
2. Mengetahui faktor penunjang dan penghambat peran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul dalam upayanya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah

D. Kerangka Pikiran

1. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti Undang-undang atau aturan. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfberstuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁶

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara yang membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁷

Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud kesempatan pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusannya sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih bersifat otonomi yang luas.

⁶ M.Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Revisi Cetakan Kedua, Direktorat Jenderal dan Kepaniteraan MPR RI*, Jakarta, 2006, hlm. 161.

⁷ Ni'matul Huda, *Hukum...*, Op.Cit., hlm.84.

Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid* bukan *onafhankelijkheid*).⁸

Terlepas dari itu pendapat beberapa ahli yang telah dikemukakan di atas, dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, bila dikaji lebih jauh isi dan jiwa undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, maka otonomi daerah mempunyai arti bahwa daerah harus mampu :

- a. Berinisiatif sendiri yaitu harus mampu menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri.
- b. Membuat peraturan sendiri (PERDA) beserta peraturan pelaksanaannya.
- c. Menggali sumber-sumber keuangan sendiri.

⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002, hlm.26

- d. Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarannya.

Beranjak dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah pada prinsipnya mempunyai tiga aspek, yaitu :

- a. Aspek Hak dan Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Aspek kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam satu kerangka pemerintahan nasional.
- c. Aspek kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai pelimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri.

Yang dimaksud dengan hak dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangga, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya. Sedangkan kewajiban harus mendorong pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional. Selanjutnya wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perencanaan sendiri serta mengelola keuangan sendiri.

Otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 adalah otonomi luas yaitu adanya kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal,

agama serta kewenangan-kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi daerah dan daerah otonom, biasa rancu dipahami oleh masyarakat. Padahal sebagaimana pengertian otonomi daerah di atas, jelas bahwa untuk menerapkan otonomi daerah harus memiliki wilayah dengan batas administrasi pemerintahan yang jelas.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁹

Daerah otonomi adalah wilayah administrasi pemerintahan dan kependudukan yang dikenal dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian jenjang daerah otonom ada dua bagian, walau titik berat pelaksanaan otonomi daerah dilimpahkan pada pemerintah kabupaten/kota. Adapun daerah provinsi, berotonomi secara terbatas yakni menyangkut koordinasi antar/lintas kabupaten/kota, serta kewenangan kabupaten/kota yang belum mampu dilaksanakan maka diambil alih oleh provinsi.

⁹ *Ibid*, hlm. 24.

Secara konsepsional, jika dicermati berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2001, dengan tidak adanya perubahan struktur daerah otonom, maka memang masih lebih banyak ingin mengatur pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Disisi lain, pemerintah kabupaten/kota yang daerah otonomnya terbentuk hanya berdasarkan kesejahteraan pemerintahan, maka akan sulit untuk berotonomi secara nyata dan bertanggungjawab di masa mendatang.

Atas dasar pemikiran di atas, maka prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut :¹⁰

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah Kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

¹⁰ Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang prinsip pemberian otonomi daerah

- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten/daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah
- h. Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Dari prinsip-prinsip ini tampak bahwa sendi otonomi telah terpenuhi.

Sendi-sendi otonomi yang dimaksud adalah : (1) Sharing of power (pembagian kekuasaan), (2) distribution of income (pembagian pendapatan), (3) empowering (kemandirian administrasi Pemerintah Daerah). Hipotesisnya, semakin kuat sendi-sendi tersebut, semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah, dan sebaliknya.¹¹

¹¹ Muchsan, "Analisis Kritis terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dari Perspektif Yuridis", Makalah dipresentasikan dalam seminar "Tantangan Millenium 3 bagi Bangsa, Negara dan Khususnya Daerah Tingkat I dan II dengan dilaksanakannya UU Nomor 22 Tahun 1999", diselenggarakan oleh Lembaga Pengembangan Ilmu Hukum dan Manajemen 'IBLAM' Yogyakarta, 11 September 1999.

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah, khususnya selama pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 tersebut, maka MPR melalui Ketetapan MPR no. XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.¹² Kewenangan otonomi yang luas adalah kelaluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu kelaluasaan otonomi daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari pelaksanaan sampai evaluasi. Adapun yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah kelaluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada, di perlukan, tumbuh dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2005, hlm. 81-82.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan pemerintah daerah. Berbagai peraturan tersebut, sebagai berikut :

1. Pasal 18 ayat 1 sampai 7 UUD 1945
2. Ketetapan MPR Nomor XV/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah.
3. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004
4. UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang telah diubah dengan UU No. 33 Tahun 2004

2. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.¹³

Melalui UU PD beberapa terobosan baru dimunculkan.¹⁴ Diantaranya, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dibentuk dan disusunlah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan masing-masing daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.¹⁵

Mengingat Negara Indonesia terdiri dari pulau-pulau dan memiliki daerah yang sangat luas, Pemerintah Pusat mengadakan alat-alat perlengkapan setempat yang disebarkan ke seluruh wilayah Negara yang terdapat di daerah, ini disebabkan Pemerintah Pusat tidak dapat menangani secara langsung urusan-urusan yang ada di daerah. Namun bukan berarti pemerintah pusat melepaskan tanggung-jawabnya.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengisyaratkan bahwa Pemerintah Daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri diberikan sumber-sumber pendapatan atau penerimaan tugas-tugas

¹³ Penjelasan *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*

¹⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi...*, Op.Cit., hlm. 83-84

¹⁵ Ni'matul Huda, "Menuju Otonomi Luas bagi Daerah Pasca Orde Baru", Makalah disampaikan dalam diskusi panel, "Revitalisasi Lembaga Legislatif Daerah Pasca Orde Baru", yang diselenggarakan kerjasama Pusdiklat Laboratorium dan Departemen HTN Fakultas Hukum UII, tanggal 14 juli 1999, hlm. 2-3

pemerintah dan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat secara adil dan makmur.

Meskipun Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat mencampuri bidang Eksekutif. Eksekutif merupakan wewenang dan tanggungjawab dari Kepala Daerah. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ada pembagian tugas yang jelas. Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya memimpin dalam bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bergerak dalam Bidang Legislatif.

Desentralisasi menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah didalam Pasal 1 ayat 7 adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang sebagai badan eksekutif daerah. Artinya, lembaga eksekutif terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain.¹⁶ Pemerintah daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggungjawabnya.¹⁷

¹⁶ Ateng Syarfudin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II*, MujaMuju, Bandung, 1985.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...*, Op.Cit, hlm. 17.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.¹⁸ Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan tersebut juga menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Susunan organisasi pemerintah daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹⁹ Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan, sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu: (a) system rumah tangga daerah; (b) ruang lingkup urusan pemerintahan; dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan.²⁰

3. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah

Pengertian pendapatan asli daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 bahwa “Pendapatan asli daerah, selanjutnya PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 26

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit., hlm.24.

²⁰ Bagir Manan, *Hubungan.....*, Op.Cit., hlm. 194-195

Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhan guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dan pemerintah tingkat atas (subsidi).

Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya dilihat dari perspektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing-masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia. Pendapatan asli daerah itu sendiri, dianggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang ditentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin. Oleh karena itu peningkatan pendapatan tersebut merupakan hal yang dikehendaki setiap daerah.

Sebagaimana telah diuraikan terlebih dahulu bahwa pendapatan daerah dalam hal ini pendapatan asli daerah adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali

pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.²¹

Sebagaimana halnya dengan negara, maka daerah dimana masing-masing pemerintah daerah mempunyai fungsi dan tanggung jawab untuk meningkatkan kehidupan dan kesejahteraan rakyat dengan jalan melaksanakan pembangunan disegala bidang sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa “Pemerintah daerah berhak dan berwenang menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.²²

Adanya hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan Kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerahnya dengan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya Pendapatan asli daerah sendiri.

Berdasarkan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sumber pendapatan daerah terdiri dari :

1. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
 - a. Hasil Pajak Daerah
 - b. Hasil Retribusi Daerah
 - c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan

²¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

²² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 10

- d. Lain-lain PAD yang sah
2. Dana Perimbangan
3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

E. METODE PENELITIAN

Adapun metode penelitian yang akan digunakan oleh peneliti yaitu :

1. Obyek Penelitian

Pengelolaan Obyek Wisata di Kabupaten Gunungkidul

2. Subyek Penelitian

Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul atau yang mewakili

3. Sumber Data

- a. Data Primer

Yakni data yang diperoleh peneliti secara langsung dari subyek penelitian yang berupa hasil wawancara dengan subyek penelitian.

- b. Data Sekunder

Yakni data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui perpustakaan (*library research*) dan dokumen.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang mempunyai validitas, maka peneliti menggunakan cara pengumpulan data meliputi.

- a. Studi Lapangan

Yaitu melakukan studi lapangan untuk memperoleh data yang menjadi objek penelitian, dengan cara melakukan wawancara kepada subjek penelitian untuk mendapatkan informasi secara langsung mengenai masalah yang diteliti.

b. Studi Pustaka

Yaitu mengkaji dan menganalisis beberapa bahan hukum seperti literatur-literatur, Undang-Undang, peraturan-peraturan, dan buku-buku yang berkaitan dengan masalah penelitian.

5. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yuridis-sosiologis, yakni pendekatan dari sudut pandang hukum yang berlaku dalam masyarakat.

6. Analisis Data

Analisis adalah tahap terakhir dalam penelitian ini, namun sebelumnya hasil dari analisis akan disajikan secara narasi karena data yang dihimpun adalah data kualitatif. Analisis ini digunakan untuk mencari kejelasan antara masalah dan realita yang dibahas guna merumuskan kesimpulan dari permasalahan yang diteliti.

F. KERANGKA SKRIPSI

Secara garis besar, sitematika penulisan akan disusun berdasarkan judul penelitian yaitu “***PERANAN DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM RANGKA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 20 TAHUN***”

2011” yang akan dibagi ke dalam bab-bab yang berkaitan antara satu dengan lainnya. Berikut adalah sistematika penulisannya :

Pada BAB I akan diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan tinjauan pustaka yang merupakan bekal awal bagi penulis dalam melakukan penelitian. Selanjutnya pada bab ini juga diuraikan tentang metode penelitian dalam melakukan penelitian guna penyusunan skripsi.

Kemudian pada BAB II akan dibahas mengenai tinjauan umum mengenai otonomi daerah, yaitu mengenai otonomi daerah dalam negara kesatuan, asas-asas dan penyelenggaraan otonomi daerah dan hubungan otonomi daerah dengan keuangan daerah serta tinjauan tentang keuangan daerah, sumber pendapatan asli daerah

BAB III Bab ini akan diuraikan deskripsi objek penelitian, dibahas mengenai data yang telah dikumpulkan, serta analisis dari kinerja subyek yakni Dinas Kebudayaan dan Pariwisata serta analisa obyek yang telah diteliti berdasarkan faktor-faktor yang menghambat dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gunungkidul tersebut.

Terakhir adalah BAB IV yaitu penutup, yang berisi kesimpulan yang diperoleh dan saran sebagai timbal balik dari hasil penelitian