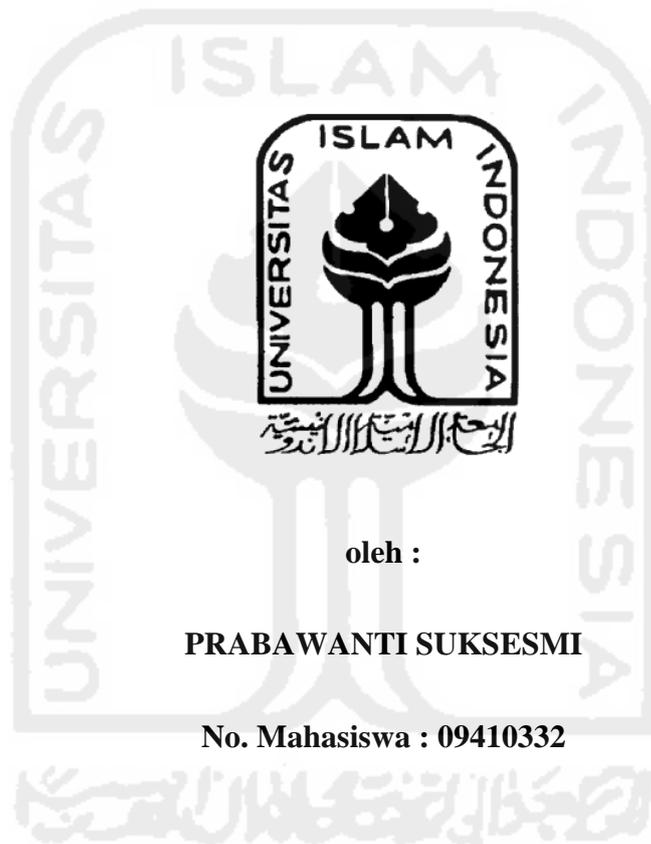


**PERAN DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN  
GUNUNGGKIDUL DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI  
DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 20 TAHUN 2011**

**SKRIPSI**



oleh :

**PRABAWANTI SUKSESMI**

No. Mahasiswa : 09410332

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2017**

**PERAN DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN  
GUNUNGGKIDUL DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI  
DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 20 TAHUN 2011**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta**

**oleh :**

**PRABAWANTI SUKSESMI**

**No. Mahasiswa : 09410332**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2017**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PERAN DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN  
GUNUNGGIDUL DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI  
DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 20 TAHUN 2011**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi  
untuk Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal 24 Februari 2017

Yogyakarta, 30 Maret 2017

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



Prof., Dr., Hj., Ni'matul Huda S.H., M.Hum  
NIP. 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PERANAN DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN  
GUNUNGGIDUL DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI  
DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 20 TAHUN 2011**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
Pada tanggal 10 Maret 2017 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 30 Maret 2017

**Tim Penguji**

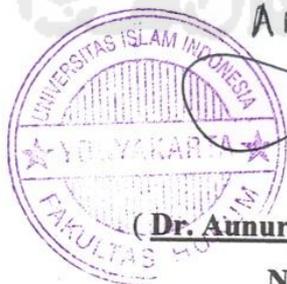
1. Ketua : Prof., Dr., Hj., Ni'Matul Huda SH., M.Hum
2. Anggota : Dr. Drs. Muntoha, SH.M.AG
3. Anggota : Sri Hastuti Pusputasari, SH. M.Hum

Tanda Tangan  


- Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Fakultas Hukum  
Dekan

A.S.



( **Dr. Aunur Rohim Faqih., SH., M.Hum** )

**NIP/NIK: 844100101**

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirrohmannirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Prabawanti Suksesmi  
No Mahasiswa : 09410332

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis ilmiah ( Tugas Akhir ) berupa skripsi dengan judul : **PERAN DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MENURUT PERDA NOMOR 20 TAHUN 2011**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh pada kaidah-kaidah, etika dan norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (Orisinil), bebas dari unsur – unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*Penjiplakan karya tulis ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya bersedia menerima sanksi baik sanksi administrative, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjukan oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Di buat di : Yogyakarta  
Pada tanggal : 30 Maret 2017  
membuat pernyataan



Prabawanti Suksesmi

## CURICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : PRABAWANTI SUKSESMI
2. Tempat Lahir : Cilegon
3. Tanggal Lahir : 13 Juni 1991
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jl. Balirejo 1 gg.Mutiara no.480  
Muja Muju, Timoho, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Mokol RT 02 RW 06 Selang,  
Wonosari, Gunungkidul
8. Identitas Orangtua/Wali
  - a. Nama Ayah : IMBANG SULISTYO SUPROBO  
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
  - b. Nama Ibu : SRI WURYANI  
Pekerjaan Ibu : Wiraswasta  
Alamat Wali : Mokol RT 02 RW 06 Selang,  
Wonosari, Gunungkidul
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Selang
  - b. SMP : SMP Muhammadiyah Wonosari
  - c. SMA : SMAN 1 Karangmojo
10. Organisasi : 1. Anggota Perhimpunan  
Mahasiswa Hukum Indonesia  
(Permahi) DIY  
2. Anggota Jakarta Training  
Coffee Club
11. Hobby : Olahraga , Traveling

Yogyakarta, 30 Maret 2017  
Yang bersangkutan,

( PRABAWANTI SUKSESMI )  
Nim. 09410332

## HALAMAN MOTTO

*Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, maka apabila telah selesai (dari suatu urusan) kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan lain) dan hanya kepada Tuhanmu lah hendaknya kamu berharap (Qs : Al-Insyiraah 6-8)*

*Sebaik-baiknya manusia adalah yang paling bermanfaat bagi sesamanya (Al-Hadits)*

*Seorang terpelajar harus juga berlaku adil sudah sejak dalam pikiran, apalagi dalam perbuatan (Pramoedya Ananta Toer)*



## **KATA PENGANTAR**

Assalamu'alaikum Wr. Wb.,

Alhamdulillahirobbil'alamin. Puji syukur senantiasa kita tujukan kehadirat Allah S.W.T, atas segala karunia dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini, dengan Judul “Peran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Menurut Perda Nomor 20 Tahun 2011” , akan tetapi penulis sadari meskipun banyak masukan, arahan, bimbingan yang diberikan Ibu Dosen Pembimbing sebagai upaya penyempurnaan dalam penyusunan Skripsi ini, namun penulis rasakan bahwa Skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan dan banyak kekurangan. Hal ini merupakan keterbatasan pengetahuan dan pengalaman penulis, dan bukan merupakan suatu kesengajaan.

Shalawat serta salam juga haturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW. Sang khalifah dan rahmat bagi semesta alam.

Pertama-tama, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang terdalam dan tak terhingga kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda Imbang Sulistyio Suprobo dan Ibunda Sri Wuryani atas segala kasih sayang, cinta kasih, serta doa dan dukungannya yang tiada henti, sehingga penulis dapat sampai di saat-saat yang membahagiakan ini.

Penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan berkat dorongan semangat, tenaga, pikiran serta bimbingan dari berbagai pihak yang penulis hargai dan syukuri. Oleh

karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Prof., Dr., Hj. Ni'Matul Huda, S.H., M.Hum , ditengah kesibukan dan aktifitasnya, beliau tak bosan-bosannya menyempatkan waktu, tenaga serta pikirannya membimbing pebulis dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini.
2. Bapak Drs. Muntoha, S.H., M.Ag dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum selaku penguji, terima kasih atas kesediannya menjadi penguji bagi penulis , serta segala masukan dan sarannya dalam skripsi ini.
3. Bapak Dr., H. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, beserta jajarannya
4. Seluruh Staf Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, terkhusus Bapak Yunus yang telah membantu penulis selama melakukan penelitian
5. Seluruh Staf Akademik dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah banyak membimbing dan membantu penulis selama berada di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Sahabat penulis, Triatmi Yanuartati, Jufri Wanton, Topanraj Pradana, Tim Papuy dan Keluarga Kedai Otentik terima kasih atas makna persahabatan yang kalian berikan.
7. Terkhusus penulis ucapkan terima kasih kepada Fajar Dian Prasetyo, karena telah bersedia menemani, membantu, dan selalu mendukung penulis.

8. Terakhir kepada semua pihak yang tak dapat penulis tuliskan namanya satu per satu. Terima kasih atas segala bantuan dan sumbangsuhnya, baik itu moral maupun materiil, dalam penulisan dan penyusunan skripsi ini. Dengan segala keterbatasan, penulis hanyalah manusia biasa dan tak dapat memberikan yang setimpal atau membalasnya dengan apa-apa kecuali memohon, semoga Allah SWT senantiasa membalas pengorbanan tulus yang telah diberikan dengan segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya.

Skripsi ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, mungkin akan ditemui beberapa kekurangan dalam skripsi ini mengingat penulis sendiri memiliki banyak kekurangan. Segala masukan, kritik serta saran konstruktif dari segenap pembaca sangat diharapkan untuk mengisi kekurangan yang dijumpai dalam skripsi ini. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi penulis sendiri. Amin.

Wassalamu'Alaikum Wr. Wb.,

Yogyakarta, 30 Maret 2017

Penulis

Prabawanti Suksesmi

NIM: 09410332

## ABSTRAK

*Studi ini bertujuan untuk mengetahui kondisi obyektif peran dari Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Rumusan masalah yang diajukan yaitu : Bagaimana peran Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Menurut Perda Nomor 20 Tahun 2011? Apa saja faktor pendukung dan penghambat peran Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata? Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum empiris. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi dokumen/pustaka dan wawancara kepada kepala dinas atau yang mewakilinya. Analisis dilakukan dengan pendekatan yuridis-sosiologis, yakni pendekatan dari sudut pandang hukum yang berlaku dalam masyarakat. Hasil dari studi ini menunjukkan bahwa Kedudukan , tugas dan wewenang Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul sudah sesuai dengan Ketentuan Perda Nomor 20 Tahun 2011. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata merupakan unsur pelaksana otonomi daerah dibidang kebudayaan dan kepariwisataan. Peran dari DISBUDPAR Kabupaten Gunungkidul cukup optimal dilihat dari kontribusi PAD dari sektor pariwisata pada tahun 2015 sebesar 10.22%. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul memiliki strategi yang cukup signifikan dalam mengembangkan promosi wisata serta bekerjasama dengan pihak swasta. Selain itu juga memiliki kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dimunculkan dari faktor intern DISBUDPAR sendiri seperti meningkatkan sistem kinerjanya. Agar meningkatkan dan mempertahankan Program Perencanaan ,Pengendalian dan Pengembangan Daerah Wisata merealisasikan segala program terutama pada Bidang Pengembangan Daerah Wisata dengan baik, efektif dan efisien, dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.*

*Kata Kunci: Pendapatan Asli Daerah, Perda, Pengembangan Daerah*

## DAFTAR ISI

JUDUL.....	i
HALAMAN PENGANTAR.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
LEMBAR PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME.....	v
CURICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
ABSTRAK.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	xv
A. Latar Belakang Masalah.....	xv
B. Rumusan Masalah.....	xxii
C. Tujuan Penelitian.....	xxii
D. Kerangka Pikiran.....	xxiii
1. Otonomi Daerah.....	xxiii
2. Pemerintah Daerah.....	xxx
3. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah.....	xxxiii
E. METODE PENELITIAN.....	xxxvi
F. KERANGKA SKRIPSI.....	xxxvii

<b>BAB II TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH DAN SUMBER PENDAPATAN ASLI DAERAH .....</b>	<b>xxxix</b>
A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan.....	xxxix
B. Perkembangan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah di Indonesia .....	xlix
C. Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah.....	lii
1. Asas Desentralisasi.....	lii
2. Asas Tugas Pembantuan.....	lvii
D. Hubungan Otonomi dengan Keuangan Daerah .....	lviii
E. Keuangan Daerah.....	lxiv
F. Sumber Pendapatan Daerah .....	lxvii
G. Pengelolaan Sumber Pendapatan Asli Daerah .....	lxxiii
<b>BAB III PERAN DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN GUNUNGGIDUL DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH.....</b>	<b>lxxvii</b>
A. Gambaran Umum Kabupaten Gunungkidul .....	lxxvii
1. Letak Geografis .....	lxxvii
2. Topografi.....	lxxviii
3. Penggunaan Lahan .....	lxxix
B. Profil Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.....	lxxix
C. Tugas Pokok Dan Fungsi Dinas Kebudayaan dan Kepariwisataaan .....	lxxxiii
D. Struktur Organisasi .....	lxxxiv
E. Peran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.....	lxxxix
F. Faktor Pendukung Dan Penghambat DISBUDPAR Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah .....	xcii

G. Rincian Penerimaan Pendapatan Dinas Kebudayaan dan Kepariwisata Kabupaten Gunungkidul .....	xcii
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	xciii
A. Kesimpulan .....	xciii
B. Saran .....	xciii
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	xcv
1. Buku .....	xcv
2. Makalah .....	xcvi
3. Perundang-undangan .....	xcvi



# **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.<sup>1</sup>

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),

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

Susunan organisasi pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>4</sup> 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

---

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

<sup>4</sup> *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.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> <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).<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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.

---

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

<sup>7</sup> 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*).<sup>8</sup>

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.

---

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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.

---

<sup>9</sup> *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 :<sup>10</sup>

- 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.

---

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.

---

<sup>12</sup> 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. Pemerintah 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.<sup>13</sup>

Melalui UU PD beberapa terobosan baru dimunculkan.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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

---

<sup>13</sup> Penjelasan *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*

<sup>14</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi...*, Op.Cit., hlm. 83-84

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Pemerintah daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggungjawabnya.<sup>17</sup>

---

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

<sup>17</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...*, Op.Cit, hlm. 17.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

### **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”.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 26

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit., hlm.24.

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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”.<sup>22</sup>

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

---

<sup>21</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

<sup>22</sup> 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

**BAB II**

**TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH DAN SUMBER**

**PENDAPATAN ASLI DAERAH**

**A. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan**

Sejarah ketatanegaraan RI sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung penyelenggaraan yang luas, penduduk banyak dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument mewujudkan kesejahteraan umum.<sup>23</sup> Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah sebagai subsistem negara kesatuan.<sup>24</sup>

Peraturan perundang-undangan yang pertama kali mengatur tentang pemerintahan daerah pasca-proklamasi kemerdekaan adalah UU Nomor 1 tahun 1945. Diterapkannya undang-undang ini menekankan kepada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang ini ditetapkan 3 jenis daerah otonomi, yaitu karesidenan, kabupaten dan kota. Undang-undang ini berumur kurang lebih 3 tahun kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1948

---

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...., Opcit.*, hlm.3

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 21

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di samping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>25</sup>

Demikian pula dalam pasal 18B UUD 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan yang diatur dengan undang-undang.

Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya. Perubahan tersebut pada satu sisi menandai dinamika orientasi pembangunan daerah di Indonesia dari masa ke masa. Tapi disisi lain hal ini dapat pula dipahami sebagai bagian dari “eksperimen politik” penguasa dalam menjalankan kekuasaannya.

---

<sup>25</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008. Hlm.2

Koesoemahajmadja<sup>26</sup> berpendapat bahwa, “Menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).” Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtspraak*) dan menindaki sendiri (*zelfpolitie*).

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Istilah otonomi mempunyai makna atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).

Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu:

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

---

<sup>26</sup> innajunaenah.wordpress.com, 2010, *Pengakuan Dan Penghormatan Konstitusional Terhadap Kesatuan-Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Beserta Hak-Hak Tradisionalnya Dalam Rangka Otonomi Daerah*

Pada bagian lain Bagir Manan<sup>27</sup> menyatakan otonomi adalah, “Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.” Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut.

Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan. Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi hanya sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan. Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian dan isi otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan atas dari pengertian dan isi otonomi.

Sementara Bhenyamin Hoessein<sup>28</sup> mengartikan otonomi hampir paralel dengan pengertian demokrasi yaitu, “Pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dibagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada diluar pemerintah pusat.” Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit.

---

<sup>27</sup> Abdul Sabaruddin, 2010, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah: Arah Menuju Pemerintahan Yang Baik*, abadiiah.wordpress.com

<sup>28</sup> Tim Peneliti Fakultas Hukum Unsrat, 2009, *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, [www.scribd.com](http://www.scribd.com). Hlm.24

Dalam arti luas otonomi mencakup pula tugas pembantuan, sebab baik otonomi dan tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian.

Pada otonomi kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 maka kebijaksanaan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berdasarkan kebijakan politik hukum pemerintah di atas, penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan dengan penetapan strategi di bawah ini.

*Pertama*, peningkatan pelayanan. pelayanan di bidang pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan adalah suatu hal bersifat esensial guna mendorong atau menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat baik sebagai sarana untuk memperoleh hak-haknya, maupun sebagai sarana kewajiban masyarakat sebagai warga negara yang baik. Bentuk-bentuk pelayanan

pemerintah tersebut antara lain meliputi rekomendasi, perizinan, dispensasi, hak berusaha, surat keterangan kependudukan, dan sebagainya.

*Kedua*, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah ini, bahwa peran serta masyarakat lebih menonjol yang dituntut kreativitas masyarakat baik pengusaha, perencana, pengusaha jasa, pengembang, dalam menyusun strategi pembangunan daerah, dimana peran pemerintah hanya terbatas pada memfasilitasi dan mediasi. Di samping itu, dalam kehidupan berpolitik, berbangsa dan bernegara memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat guna peningkatan kesadaran bernegara dan berbangsa guna tercapainya tujuan nasional dalam wadah NKRI.

Ketiga, peningkatan daya saing daerah. Peningkatan daya saing daerah ini guna tercapainya keunggulan lokal dan apabila ditingkatkan kekuatan ini secara nasional akan terwujud resultan keunggulan daya saing nasional. Disamping itu daya saing nasional akan menunjang sistem ekonomi nasional yang bertumpu pada strategi kebijakan perekonomian kerakyatan. Dengan berkembangnya globalisasi, demokratisasi, dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan tidak akan terlepas dari pengaruh global diatas. Prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan menuntut adanya pemberian peran serta kepada warga negara dalam sistem pemerintahan, antara lain perlindungan konstitusional. Artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin, badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, pemilihan umum yang bebas, kebebasan

menyatakan pendapat, kebebasan berserikat atau berorganisasi dan berposisi, serta pendidikan kewarganegaraan. Prinsip keistimewaan dan kekhususan sehingga pemerintah memberikan otonomi khusus kepada daerah tertentu dalam ikatan NKRI.

Sejalan dengan turunnya reformasi, tiga tahun setelah implementasi UU Nomor 22 Tahun 1999, dilakukan peninjauan dan revisi terhadap undang-undang yang terakhir pada lahirnya UU Nomor 32 tahun 2004 yang juga mengatur tentang pemerintah daerah. Menurut Sadu Wasistiono hal-hal penting yang ada pada UU No.32 tahun 2004 adalah dominasi kembali eksekutif dan dominasi pengaturan tentang pemilihan kepala daerah yang bobotnya hampr 25% dari keseluruhan isi UU tersebut.

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintah atas dasar prinsip-prinsip desentralisasi, yang menyangkut hubungan kekuasaan dengan segala dimensinya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Diantara berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi/otonomi, yang sering banyak diungkapkan adalah antara lain :<sup>29</sup>

1. Efisiensi- Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan
2. Pendidikan politik
3. Pemerintah Daerah sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan
4. Stabilitas politik
5. Kesetaraan politik

Bagi Indonesia, bentuk negara yang telah disepakati adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan dalam rangka pembagian kekuasaan negara (secara vertical) dibentuk daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian terdapat Pemerintah Pusat disatu sisi, dan Pemerintah Daerah disisi lain yang hubungan keduanya dibingkai dalam sistem Negara Kesatuan. Pemerintah pusat menyelenggarakan pemerintahan nasional, dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan Pemerintahan Daerah.

Dalam hubungan inilah pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi, yang bentuk dan kadarnya tampak dari ketentuan-ketentuan di dalam Undang-undang yang mengaturnya.<sup>30</sup>

Ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan, otonomi diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.

---

<sup>29</sup> Syaukani, Afan Gaffar, Ryaas Rayid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012, hlm.20

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

Korelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecenderungan kewenangan yang besar berada di central government, sedangkan dalam negara federal kecenderungan kewenangan yang besar berada pada *local government*.

Hal ini menyebabkan pemerintah daerah pada negara kesatuan seperti Indonesia otonominya lebih banyak bergantung pada political will Pemerintah Pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan *local government* melalui pemberian wewenang yang lebih besar.

Secara teoritik, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahannya secara hierarkis. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu, desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pemerintah daerah administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta.

Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi dalam

sebuah negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara lokal dimana Pemerintah Daerah akan lebih baik menyelenggarakannya ketimbang dilakukan secara nasional dan sentralistik. Pemerintah nasional dalam hal ini akan berfungsi menyiapkan pedoman-pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyelenggaraan pemerintahan agar Pemerintah Daerah tidak menyimpang dari prinsip negara kesatuan.<sup>31</sup>

Dengan otonomi harus dapat mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah selama puluhan tahun bahkan sejak pasca kemerdekaan telah banyak mengalami proses marginalisasi. Mereka bahkan mengalami alienasi dalam segala bentuk kebijaksanaan publik.<sup>32</sup> Otonomi daerah akan memperkuat basis bagi kehidupan demokrasi dalam sebuah negara. termasuk Indonesia.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Syaukani, Afan Gaffar, Ryaas Rayid, *Otonomi Daerah...*, op.cit., hlm.21.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 38.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 42.

## **B. Perkembangan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah di Indonesia**

Peraturan perundang-undangan pertama kali yang mengatur tentang pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945. Ditetapkannya undang-undang ini merupakan resultante dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan di masa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme, undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Di dalam undang-undang ini ditetapkan 3 jenis otonomi, yaitu Karesidenan, Kabupaten dan Kota. Pada periode berlakunya undang-undang ini, otonomi daerah diberikan kepada daerah bersamaan pada saat pembentukan daerah melalui undang-undang berupa kewenangan pangkal dan sangat terbatas. Sehingga dalam kurun waktu tiga tahun belum ada peraturan pemerintah yang mengatur mengenai penyerahan urusan (desentralisasi) kepada daerah. Undang-undang ini berumur kurang lebih 3 tahun karena diganti dengan undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 berfokus pada pengaturan tentang susunan Pemerintahan Daerah yang demokratis. Didalam undang-undang ini ditetapkan 2 jenis otonomi daerah, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa serta 3 tingkatan daerah otonom yaitu, provinsi, kabupaten dan desa. Mengacu pada ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapat perhatian pemerintah. Pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan undang-undang

tentang pembentukan daerah, telah dirinci lebih lanjut pengaturannya melalui peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan tertentu kepada daerah.

Sebanyak 33 peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang diterbitkan dalam periode ini meliputi 7 bidang urusan, baik kepada Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Undang-undang pembentukan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, memberlakukan secara mutadis ketentuan-ketentuan yang menyangkut penyerahan urusan tersebut kepada Daerah tingkat I dan Daerah tingkat II yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, sebagai pengaturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia menitik beratkan pengaturan pada aspek otonomi yang seluas-luasnya. Pelaksanaan otonomi daerah semakin mendapat perhatian pemerintah sebagai konsekuensi logis dari ketentuan pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, dimana pemerintah diwajibkan melaksanakan politik desentralisasi disamping dekonsentrasi. Berkenaan dengan itu, pada masa berlakunya undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 terdapat kurang lebih 10 peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang diterbitkan sebelumnya. Berbeda dengan peraturan pemerintah yang mengatur penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada tingkat daerah Tingkat I berlaku untuk seluruh Indonesia.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya seperti undang-undang yang digantikannya. Undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku berdasarkan undang-undang Nomor 6 Tahun 1969, dengan ketentuan bahwa pernyataan tidak berlakunya Undang-undang ini pada saat ditetapkannya Undang-undang yang menggantikannya. Dengan adanya pernyataan undang-undang Nomor 6 Tahun 1969. Berbagai ketentuan yang ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak dapat dilaksanakan. Prinsip otonomi yang dianut adalah otonomi yang seluas-luasnya. Tetapi justru pada periode berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 ini tidak ada peraturan pemerintah yang diterbitkan dalam rangka penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di daerah, diundangkan sebagai pengganti Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Penggantian ini berdasarkan ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966, yang menyatakan bahwa pemerintah dan DPR gotong royong ditugaskan untuk meninjau kembali UU No.18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Realisasi ketetapan MPRS baru bisa diwujudkan 9 (sembilan) tahun kemudian dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-undang ini menganut tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pusat di daerah. Kekeliruan yang lebih mengutamakan desentralisasi pernah diperbaiki, dengan memberikan pengakuan terhadap pentingnya asas dekonsentrasi. Undang-undang ini berumur paling

panjang yaitu 25 tahun dan kemudian digantikan dengan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999.

Kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak terlepas dari perkembangan situasi yang terjadi pada masa itu, ketika Bapak Soeharto lengser dan semua pihak berkehendak untuk melakukan reformasi disemua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan kehendak reformasi itu, sidang istimewa MPR Tahun 1998 yang lalu menetapkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Didalam ketetapan MPR itu juga ditegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah tersebut kemudian diatur dalam Undang-undang, yang kemudian menjadi landasan hukum diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah.

### **C. Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

#### **1. Asas Desentralisasi**

Asas penyelenggaraan otonomi daerah yang terpenting adalah desentralisasi (Latin : *Decentrum*). Desentralisasi dapat diartikan “lepas dari pusat” atau “tidak terpusat”. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dan sentralisasi.

Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah, di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintahan pusat. Pejabat-pejabat yang ada di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Para pakar, Van Wijk dan Willem menyatakan bahwa delegasi merupakan penyerahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya, atau dari badan administrasi satu kepada badan administrasi negara. desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI terdapat penyerahan wewenang. Wewenang itu adalah penyerahan sebagian wewenang pusat ke daerah terhadap hal-hal tertentu yang diatur dalam undang-undang.

Ada empat aspek yang menjadi tujuan desentralisasi atau otonomi daerah dalam menata jalannya pemerintahan yang baik, (Mahfud, 2006:229)<sup>34</sup> yaitu :

- a. Dalam hal politik, untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah.
- b. Dalam hal manajemen pemerintahan, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam

memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

- c. Dalam hal kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha *empowerment* masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhan.
- d. Dalam hal ekonomi pembangunan, untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Menurut Bagir Manan dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam, yaitu :<sup>35</sup>

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah. Ini berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

---

<sup>34</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Ketiga. LP3S, Jakarta, 2006. Hlm 229

<sup>35</sup> Bagir Manan. *Hubungan.....*, op.cit., hlm.161-167

- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli : pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- c. Dasar kebhinekaan : “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “spanning” yang timbul dari keragaman.
- d. Dasar negara hukum: dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat diputuskan di tingkat pemerintah daerah. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau

oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

Pemberian kewenangan otonomi daerah kepada daerah didasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Dengan demikian diharapkan berimplikasi : *pertama*, Adanya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan yang diserahkan dengan kewenangan yang utuh mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. *Kedua*, Adanya perwujudan tanggungjawab sebagai konsekuensi logis dari pemberian hak dan kewenangan tersebut berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, berjalannya proses demokrasi, dan mengupayakan terwujudnya keadilan dan pemerataan. Di sisi lain, kewibawaan pemerintah akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan menyelenggarakan pelayanan publik yang dapat memuaskan masyarakat serta memfasilitasi masyarakat dan dialog publik dalam pembentukan kebijakan negara, sehingga pelayanan pemerintah kepada publik harus transparan, terpercaya, serta terjangkau oleh masyarakat luas.

### **1. Asas Dekonsentrasi**

Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah. Pelimpahan wewenang berdasarkan asas dekonsentrasi adalah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik dari segi *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan.

Wewenang yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi ini adalah :<sup>36</sup>

- a. Bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, seperti pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan.
- b. Bidang pemerintahan tertentu yang meliputi: (1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro; (2) Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumberdaya manusia dan penelitian yang mencakup provinsi; (3) Pengelolaan pelabuhan regional; (4) Pengendalian lingkungan hidup, promosi budaya/pariwisata; (5) Penanganan penyakit menular dan hama tanaman; (6) Perencanaan tata ruang provinsi.
- c. Kewenangan daerah otonom Kabupaten/Kota setelah ada pernyataan dari daerah yang bersangkutan tidak atau belum dapat melaksanakan kewenangannya.
- d. Pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan dengan menselaraskan pelaksanaan otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab.

## **2. Asas Tugas Pembantuan**

Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>37</sup> Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa, untuk

melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Pelaksanaan asas tugas pembantuan ini dapat dilaksanakan di provinsi, kota dan desa. Oleh karena itu, pemerintah dalam melaksanakan asas tugas pembantuan ini, pusat dapat menerapkan di provinsi sampai ke desa. Demikian juga provinsi dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah kabupaten/ kota sampai ke desa-desa. Pelaksanaan tugas pembantuan ini senantiasa untuk memperkuat kedaulatan Indonesia sebagai negara kesatuan.

#### **D. Hubungan Otonomi dengan Keuangan Daerah**

Secara tradisional otonomi acapkali di beri arti “membelanjai diri sendiri”. Dalam kenyataan tidak pernah ada daerah otonom atau satuan otonom lain yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.<sup>38</sup> Dimanapun keuangan negara selalu ada dalam kekuasaan pemerintah pusat. Sumber keuangan daerah berasal dari bagian-bagian yang diserahkan pusat kepada daerah, atau yang dibenarkan digali oleh daerah.

---

<sup>36</sup> Penjelasan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004

<sup>37</sup> Ketentuan Nomor 9, UU Nomor 32 Tahun 2004

<sup>38</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...*, op.cit., hlm.143.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan diselenggarakan otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu perlu ada pengaturan secara adil dan selaras mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>39</sup>

Demi mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan pemerintah pusat, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antara susunan pemerintahan.

Hubungan pusat dan daerah dilakukan sejalan dengan prinsip perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana yang telah digariskan dalam Undang-undang No. 33 Tahun 2004. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan pertimbangan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Perimbangan keuangan antara

pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan bagian pengaturan yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan negara dan dimaksudkan untuk mengatur sistem pendanaan atas kewenangan pemerintahan yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan kepada daerah. Pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintahan daerah dilakukan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah kepada pemerintahan daerah dengan memperhatikan stabilitas kondisi perekonomian nasional dan keseimbangan fiskal antara pemerintah dan pemerintahan daerah.

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan perimbangan keuangan tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga mengatur aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya

---

<sup>39</sup> Ahmad Yani. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Indonesia*, Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2008. Hlm.39.

Penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka tugas pembantuan didanai APBN. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/ atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah diikuti dengan pemberian dana yang disesuaikan dengan besarnya beban kewenangan yang dilimpahkan dan/ atau tugas pembantuan yang diberikan.

Pemahaman yang komprehensif mengenai pola hubungan keuangan pusat dan daerah dalam rangka otonomi daerah secara utuh, dapat dilihat dari penjelasan umum Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang dipaparkan berikut ini. Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan

undang-undang. Dengan demikian pasal ini merupakan landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follow function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilitas, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan alokasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah, sedangkan alokasi oleh pemerintahan daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi diatas sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, penyelenggaraan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggungjawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan

keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Agar pendanaan penyelenggaraan pemerintahan terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada gubernur atau ditugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau desa sebutan lainnya dalam rangka tugas pembantuan.

Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari :<sup>40</sup>

1. Pendapatan asli daerah yang bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.
2. Dana perimbangan yang bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm.43-44

3. Pendapatan lain-lain yang memberi peluang kepada daerah untuk memperoleh pendapatan selain yang berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan pinjaman daerah.

Pembiayaan bersumber dari :

1. Sisa lebih perhitungan anggaran daerah
2. Penerimaan pinjaman daerah
3. Dana cadangan daerah
4. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan

Pendapatan asli daerah 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.

#### **E. Keuangan Daerah**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara. Dibidang penyelenggaraan keuangan daerah, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya berupa perencanaan,

pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan ini, didasarkan atas prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.<sup>41</sup>

Sumber keuangan daerah terdiri atas :

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

Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya untuk di daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain diluar yang telah ditetapkan undang-undang. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Dana bagi hasil tersebut bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak, meliputi sebagai berikut.<sup>42</sup>

- a. Pajak bumi dan bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan.
- b. Bea perolehan atas hak tanah dan bangunan (BPHTB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan, serta kehutanan.
- c. Pajak penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

Dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam meliputi :<sup>43</sup>

- a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak pengusaha hutan (IHPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- b. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (landrent) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (royalti) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, pungutan hasil perikanan.
- c. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- d. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan
- e. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

---

<sup>41</sup> Siswanto Sunaryo, 2008, *Hukum Pemerintahan...*, op.cit., 77-78

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm.78

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 79

Daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan dari Menteri teknis terkait, dan dasar perhitungan bagian daerah dari daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh menteri teknis terkait, setelah memperoleh pertimbangan menteri dalam negeri.

#### **F. Sumber Pendapatan Daerah**

Pengertian pendapatan asli daerah adalah bahwa “Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

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 kebutuhannya 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 keitannya 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 melaksanakan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi.<sup>44</sup>

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 Pemerintahan Daerah bahwa “Pemerintah daerah berhak dan berwenang menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

<sup>45</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10

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 (PAD) itu sendiri.

Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 157, yaitu :

1. Hasil pajak daerah;

Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah disamping retribusi daerah. Pengertian pajak secara umum telah diajukan oleh para ahli, misalnya Rochmad Sumitro yang merumuskannya “Pajak lokal atau pajak daerah ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti Provinsi, Kotapraja, Kabupaten, dan Sebagainya”. Sedangkan Siagin merumuskannya sebagai,

“Pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik”. Dengan demikian ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan seperti berikut :

- a. Pajak daerah berasal dan pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah;

- b. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan atau peraturan hukum lainnya.
- d. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik;

2. Hasil retribusi daerah;

Ciri-ciri pokok retribusi daerah, yakni :

- a. Retribusi dipungut oleh daerah;
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk;
- c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mengenyam jasa yang disediakan daerah;

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dan penguasaan umum yang dipertanggung jawabkan melalui anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri.

Dalam hal ini hasil laba perusahaan daerah merupakan salah satu daripada pendapatan daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Maka sewajarnya daerah dapat pula mendirikan perusahaan yang khusus dimaksudkan untuk menambah penghasilan daerah disamping tujuan utama untuk

mempertinggi produksi, yang kesemua kegiatan usaha dititikberatkan kearah pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya serta ketentraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan haruslah bersifat profesional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisiensi.<sup>46</sup>

Berdasarkan ketentuan di atas maka walaupun perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah, tapi sifat utama dan perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada profit (keuntungan), akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum. Atau dengan perkataan lain, perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjamin keseimbangannya, yakni fungsi sosial dan fungsi ekonomi.

Walaupun demikian hal ini tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi maksimal bagi ketangguhan keuangan daerah. Pemenuhan fungsi sosial oleh perusahaan daerah dan keharusan untuk mendapatkan keuntungan yang memungkinkan perusahaan daerah dapat memberikan sumbangan bagi pendapatn daerah, bukanlah dua pilihan dikotomis yang saling bertolak belakang.

---

<sup>46</sup>Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 196

Artinya bahwa pemenuhan fungsi sosial perusahaan daerah dapat berjalan seiring dengan pemenuhan fungsi ekonominya sebagai badan ekonomi yang bertujuan untuk mendapatkan laba/keuntungan

#### 4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi :<sup>47</sup>

- Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan ;
- Jasa giro;
- Pendapatan bunga;
- Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dan penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Dari ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999, dapat disimpulkan bahwa subsidi tetap menjadi sumber utama keuangan daerah (melalui dana perimbangan) dan sumber PAD tidak menjamin keleluasaan dan kemandirian daerah.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Undang –Undang Nomor 32 Tahun 2004

<sup>48</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...*, op.cit., hlm. 147

Perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah adalah sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>49</sup>

### **G. Pengelolaan Sumber Pendapatan Asli Daerah**

Kata kunci dari otonomi daerah adalah kewenangan. Dengan kewenangan, maka daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan, insentif pembangunan daerah dan meningkatkan pendapatan keuangan daerah.<sup>50</sup>

Sehubungan dengan pemberian hak otonom kepada daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat menangani berbagai urusan pemerintah yang berada diwilayah masing-masing agar dapat dilakukan dengan cara yang lebih efektif dan efisien. Untuk mendukung kegiatan operasionalnya pemerintah daerah disokong oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu pendapatan yang sepenuhnya bersumber dari daerah itu sendiri dan perimbangan keuangan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

---

<sup>49</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

<sup>50</sup> Syaikani dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Ctk. IX, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2012, hlm. X

Perimbangan keuangan yang diberikan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah sangatlah terbatas. Oleh karena keterbatasannya, maka harus berupaya meningkatkan PAD-nya dengan menggali potensi pendapatan daerah dan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Pendapatan lainnya yang sah melalui tindakan dan cara yang tepat antara lain dengan intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutannya.

Terdapat tiga aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil, yaitu :<sup>51</sup>

1. Sampai sejauhmana Pemda telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Sampai sejauhmana Pemda telah mendapatkan akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak dan SDA; serta
3. Sampai sejauhmana Pemda telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif

Peningkatan pengelolaan keuangan daerah untuk membiayai urusan-urusan yang telah dilimpahkan sangatlah penting. Selama ini yang selalu menjadi pusat perhatian adalah peningkatan pusat-pusat pendapatan daerah.

---

<sup>51</sup> Made Suwandi, "isu-isu strategis penataan otonomi daerah, makalah disampaikan pada Lokakarya Agenda Pemukiman dan Pembangunan Wilayah Indonesia 2000-2005, URDI-ITB Agenda 21 Sektorial (EJ), hlm.4. Dikutip kembali oleh Robert A. Simanjutak, "Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah", dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun, Insitute for Local Development Yayasan Tifa, 2005, hlm. 278.

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut :<sup>52</sup>

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka Hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik *ratio* maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan.

---

<sup>52</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2002, hlm.9-10

7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

**BAB III**  
**PERAN DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA KABUPATEN**  
**GUNUNGKIDUL DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI**  
**DAERAH**

**A. Gambaran Umum Kabupaten Gunung Kidul**

**1. Letak Geografis**

Kabupaten Gunung Kidul adalah salah satu kabupaten yang ada di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan Ibukotanya Wonosari. Luas wilayah Kabupaten Gunungkidul 1.485,36 km<sup>2</sup> atau sekitar 46,63 % dari luas wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kota Wonosari terletak di sebelah tenggara kota Yogyakarta (Ibukota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta), dengan jarak ± 39 km. Wilayah Kabupaten Gunungkidul dibagi menjadi 18 Kecamatan dan 144 desa

Letak geografis :

110<sup>0</sup> 21'sampai 110<sup>0</sup> 50' BUJUR TIMUR

7<sup>0</sup> 46'sampai 8<sup>0</sup> 09' LINTANG SELATAN

Batas Wilayah Kabupaten Gunung Kidul:

Sebelah Barat : Kabupaten Bantul dan Sleman (Propinsi DIY).

Sebelah Utara : Kabupaten Klaten dan Sukoharjo (Propinsi Jawa Tengah).

Sebelah Timur :Kabupaten Wonogiri (Propinsi Jawa Tengah).

Sebelah Selatan : Samudera Hindia

## 2. Topografi

Berdasarkan kondisi topografi Kabupaten Gunungkidul dibagi menjadi 3 (tiga) zona pengembangan, yaitu :

Zona Utara disebut wilayah Batur Agung dengan ketinggian 200 m - 700 m di atas permukaan laut. Keadaannya berbukit-bukit, terdapat sumber-sumber air tanah kedalaman 6m-12m dari permukaan tanah. Jenis tanah didominasi latosol dengan batuan induk vulkanik dan sedimen taufan. Wilayah ini meliputi Kecamatan Patuk, Gedangsari, Nglipar, Ngawen, Semin, dan Kecamatan Ponjong bagian utara.

Zona Tengah disebut wilayah pengembangan Ledok Wonosari, dengan ketinggian 150 m - 200 mdpl. Jenis tanah didominasi oleh asosiasi mediteran merah dan grumosol hitam dengan batuan induk batu kapur. Sehingga meskipun musim kemarau panjang, partikel-partikel air masih mampu bertahan. Terdapat sungai di atas tanah, tetapi dimusim kemarau kering. Kedalaman air tanah berkisar antara 60 m - 120 m dibawah permukaan tanah. Wilayah ini meliputi Kecamatan Playen, Wonosari, Karangmojo, Ponjong bagian tengah dan Kecamatan Semanu bagian utara.

Zona Selatan disebut wilayah pengembangan Gunung Seribu (Duizon gebergton atau Zuider gebergton), dengan ketinggian 0 m - 300 mdpl. Batuan dasar pembentuknya adalah batu kapur dengan ciri khas bukit-bukit kerucut (Conical limestone) dan merupakan kawasan karst. Pada wilayah ini banyak dijumpai sungai bawah tanah. Zone Selatan ini meliputi Kecamatan Saptosari,

Paliyan, Girisubo, Tanjungsari, Tepus, Rongkop, Purwosari, Panggang, Ponjong bagian selatan, dan Kecamatan Semanu bagian selatan.

### **3. Penggunaan Lahan**

Penggunaan lahan di Kabupaten Gunungkidul terdiri dari lahan sawah sebesar 7.865Ha, lahan pekarangan/bangunan sebesar 25.419Ha, lahan tegalan/ladang/kebun sebesar 67.199Ha, lahan kolam/tambak sebesar 103Ha, lahan hutan rakyat sebesar 24.968Ha, lahan hutan negara sebesar 13.717Ha dan lahan yang belum difungsikan sebesar 9.265Ha. Penggunaan lahan yang paling mendominasi di Kabupaten Gunungkidul adalah lahan tegalan/ladang/kebun. Penggunaan lahan sebagai tegalan/ladang/kebun tersebut dikarenakan mayoritas penduduk Kabupaten Gunungkidul bekerja di bidang pertanian. Hal itu menunjukkan bahwa lahan terbangun yang ada di Kabupaten Gunungkidul lebih sedikit dibandingkan dengan lahan non terbangun.

#### **B. Profil Dinas Kebudayaan dan Pariwisata**

Dinas Kebudayaan dan Kepariwisata adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang kebudayaan dan kepariwisataan. Dinas Kebudayaan dan Kepariwisata dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>perda nomor 20 tahun 2011, bab xiv

## Visi dan Misi

Dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta untuk dapat mencapai tujuan dan sasaran organisasi, atas dasar PERDA nomor 3 Tahun 2014 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2016-2025, maka DISBUDPAR Kabupaten Gunungkidul menetapkan visi pembangunan kepariwisataan sebagai berikut :

“ terwujudnya Gunungkidul sebagai Destinasi Pariwisata yang unggul berbasis alam didukung budaya yang berkelanjutan, berdaya saing menuju masyarakat maju, mandiri, dan sejahtera”

Sebagai pendukung visinya DISBUDPAR Kabupaten Gunungkidul menetapkan misinya sebagai berikut :

- (1) Mengembangkan Industri Pariwisata yang berdaya saing, kredibel, menggerakkan kemitraan usaha, dan bertanggung jawab terhadap lingkungan alam dan sosial budaya;
- (2) Mewujudkan Destinasi Pariwisata berbasis alam didukung budaya yang aman, nyaman, menarik, mudah dicapai, berwawasan lingkungan, meningkatkan pendapatan daerah, dan masyarakat;
- (3) Mengembangkan Pemasaran Pariwisata yang sinergis, unggul, dan bertanggung jawab untuk meningkatkan kunjungan wisatawan nusantara dan mancanegara, dan
- (4) Mengembangkan organisasi Pemerintah Daerah, swasta dan masyarakat, sumber daya manusia, regulasi, dan mekanisme

operasional yang efektif dan efisien dalam rangka mendorong terwujudnya pembangunan Kepariwisata yang berkelanjutan.

### **Obyek Wisata dan Budaya Kabupaten Gunung Kidul**

#### A. Wisata Pantai

No	Nama Pantai	Lokasi
1	Paramgendog	Girijati, Purwosari
2	Klampok	Girijati, Purwosari
3	Bekah	Giripurwo, Purwosari
4	Watugapit	Giricahyo, Purwosari
5	Grigak	Girikarto, Panggang
6	Kesirat	Girikarto, Panggang
7	Gesing	Girikarto, Panggang
8	Karangtelu	Girikarto, Panggang
9	Nguluran	Girikarto, Panggang
10	Wohkudu	Girikarto, Panggang
11	Tedunan	Girikarto, Panggang
12	Nampu	Giriwungu, Panggang
13	Ngungguh	Giriwungu, Panggang
14	Ngrenehan	Kanigoro, Saptosari
15	Nguyahan	Kanigoro, Saptosari
16	Ngobaran	Kanigoro, Saptosari
17	Torohudan	Kanigoro, Saptosari
18	Butuh	Krambilsawit, Saptosari
19	Ngedan	Krambilsawit, Saptosari
20	Langkap	Krambilsawit, Saptosari
21	Parangracuk	Kemadang, Tanjungsari
22	Baron	Kemadang, Tanjungsari
23	Kukup	Kemadang, Tanjungsari
24	Sepanjang	Kemadang, Tanjungsari

25	Watukodok	Kemadang, Tanjungsari
26	Sanglen	Kemadang, Tanjungsari
27	Drini	Banjarejo, Tanjungsari
28	Krakal	Ngestirejo, Tanjungsari
29	Slili	Sidoharjo, Tepus
30	Sadranan	Sidoharjo, Tepus
31	Ngandong	Sidoharjo, Tepus
32	Sundak	Sidoharjo, Tepus
33	Somadeng	Tepus, Tepus
34	Pulangswal	Tepus, Tepus
35	Poktunggal	Tepus, Tepus
36	Siung	Purwodadi, Tepus
37	Banyunibo	Purwodadi, Tepus
38	Watutogog	Purwodadi, Tepus
39	Sawahan	Purwodadi, Tepus
40	Pakundon	Purwodadi, Tepus
41	Muncar	Purwodadi, Tepus
42	Songlibeg	Purwodadi, Tepus
43	Lambor	Purwodadi, Tepus
44	Ngondo	Purwodadi, Tepus
45	Jogan Wetan	Purwodadi, Tepus
46	Busung	Purwodadi, Tepus
47	Timang	Purwodadi, Tepus
48	Jogan	Purwodadi, Tepus
49	Jagang Kulon	Purwodadi, Tepus
50	Weru	Purwodadi, Tepus
51	Kelosirat	Purwodadi, Tepus
52	Ngltun	Purwodadi, Tepus
53	Klumpit	Purwodadi, Tepus
54	Nguluran	Purwodadi, Tepus

55	Jungwok	Jepitu, Girisubo
56	Ngungap	Tileng, Girisubo
57	Watulumbang	Balong, Girisubo
58	Wediombo	Jepitu, Girisubo
59	Sadeng	Pucung, Girisubo
60	Krokoh	Songbanyu, Girisubo

#### B. Wisata Goa

No	Nama Goa	Lokasi
1	Goa Jomblang	Semanu
2	Goa Kalisuci	Semanu
3	Goa Rancang Kencono	Playen
4	Gelatik	Karangmojo
5	Goa Pindul	Bejiharjo
6	Goa Cerme	Panggung

#### C. Wisata Gunung

No	Nama Tempat Wisata	Lokasi
1	Gunung Gambar	Ngawen
2	Gunung Api Purba Nglanggeran	Nglipar

#### C. Tugas Pokok Dan Fungsi Dinas Kebudayaan dan Kepariwisataa

Dinas Kebudayaan dan Kepariwisataa mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah dan tugas pembantuan di bidang kebudayaan dan kepariwisataa.

Fungsi Dinas Kebudayaan dan Kepariwisataa :

- a. Penyiapan bahan perumusan kebijakan umum di bidang kebudayaan dan kepariwisataa;

- b. Perumusan kebijaksanaan teknis di bidang kebudayaan dan kepariwisataan;
- c. Pembinaan, pengelolaan, dan pengembangan objek dan daya tarik wisata;
- d. Pengelolaan dan pengembangan objek dan daya tarik wisata;
- e. Pelaksanaan pembinaan usaha dan pemasaran wisata;
- f. Pembinaan, pelestarian, dan pengembangan nilai-nilai budaya;
- g. Perlindungan benda-benda cagar budaya;
- h. Pengendalian dan pelaksanaan norma, standar, pedoman, dan petunjuk operaisonal bidang kebudayaan dan kepariwisataan;
- i. Pengelolaan UPT; dan
- j. Pengelolaan kesekretariatan dinas.

#### **D. Struktur Organisasi**

- a. Kepala Dinas
- b. Sekretariat terdiri dari :
  - (1) Subbagian Perencanaan;
  - (2) Subbagian Keuangan
  - (3) Subbagian Umum;
- c. Bidang Kebudayaan terdiri dari :
  - (1) Seksi Pelestarian dan Pengembangan Nilai-Nilai Budaya;
  - (2) Seksi Perlindungan Benda Cagar Budaya;
- d. Bidang Pengembangan Produk Wisata terdiri dari :

- (1) Seksi Objek dan Daya Tarik Wisata;
- (2) Seksi Sarana Wisata;
- e. Bidang Usaha dan Pemasaran Wisata;
  - (1) Seksi Bina Usaha Wisata;
  - (2) Seksi Promosi dan Pemasaran Wisata;
- f. Unit Pelaksana Teknis;
- g. Kelompok Jabatan Fungsional

Dari struktur organisasi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, sebagaimana Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 20 Tahun 2011 dapat dijelaskan mengenai pembentukan, nomenklatur, rincian tugas dan tata kerja unit pelaksana teknis dinas ditetapkan oleh Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 68 Tahun 2011, tentang Tentang Uraian Tugas Dinas Kebudayaan dan Kepariwisata Kabupaten Gunungkidul, bahwa :

1. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, dipimpin oleh seorang kepala dinas dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas pokok memimpin, merumuskan dan mengkoordinasikan sasaran kegiatan dinas serta menyelenggarakan, mengevaluasi dan melaporkan kegiatan Dinas agar terlaksana dengan baik, efektif dan efisien dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Sekretariat mempunyai tugas melaksanakan penyusunan rencana kegiatan, perencanaan, monitoring, evaluasi, dan pelaporan,

pengelolaan keuangan, kepegawaian, perlengkapan, rumah tangga, perpustakaan, administrasi umum, dan hubungan masyarakat serta memberikan pelayanan administratif dan fungsional. Sekretariat membawahkan :

- Sub bagian Perencanaan dipimpin oleh seorang Kasubag yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada sekretaris dan mempunyai tugas pokok menyusun program, melaksanakan analisis data serta mengelola sistem informasi dibidang kebudayaan dan pariwisata.
- Sub bagian Keuangan dipimpin oleh seorang Kasubag yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada sekretaris yang mempunyai tugas pokok, merencanakan dan mengontrol kegiatan Administrasi keuangan, memberi petunjuk dan membagi tugas serta membimbing bawahan, memeriksa dan mengoreksi hasil kerja bawahan, dan membuat laporan sub bagian Keuangan sehingga berhasil guna dan berdaya guna, efektif dan efisien dan sesuai dengan ketentuan berlaku.
- Sub Bagian Umum dipimpin oleh seorang Kasubag yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada sekretaris yang mempunyai tugas pokok, merencanakan dan mengontrol kegiatan Administrasi Umum, kerumah tanggaan dan Administrasi kepegawaian, memberi petunjuk dan membagi tugas serta membimbing bawahan , memeriksa dan mengoreksi hasil kerja

bawahan, dan membuat laporan sub bagian Umum dan Kepegawian sehingga berhasil dan berdaya guna, efektif dan efisien dan sesuai dengan ketentuan berlaku.

3. Bidang Kebudayaan yang dipimpin oleh seorang Kepala Bidang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas yang mempunyai tugas pokok melaksanakan pembinaan, pengembangan, pengendalian, dan pelestarian nilai-nilai budaya serta perlindungan benda cagar budaya. Bidang Kebudayaan membawahi :

- Seksi Pelestarian dan Pengembangan Nilai-nilai Budaya dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang mempunyai tugas menyusun rencana kerja, pembinaan, pelestarian, pengembangan dan pemanfaatan nilai-nilai budaya. Melaksanakan pengkajian dan penelitian budaya, tradisi, kesenian dan sejarah daerah serta memberikan petunjuk tugas serta membimbing bawahan. Memeriksa dan mengoreksi hasil kerja bawahan, memeriksa dan mengoreksi hasil kerja bawahan.

- Seksi Perlindungan Benda Cagar Budaya dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang mempunyai tugas melaksanakan perlindungan, pemeliharaan dan pemanfaatan Benda Cagar Budaya atau situs warisan budaya serta melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan Seksi Perlindungan Benda Cagar Budaya.

4. Bidang Pengembangan Produk Wisata yang dipimpin oleh seorang Kepala Bidang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada

Kepala Dinas dan mempunyai tugas pokok melaksanakan pengembangan, pengelolaan, pengendalian, pembinaan objek dan daya tarik wisata serta sarana kepariwisataan. Bidang Pengembangan Produk Wisata membawahi :

- Seksi Objek dan Daya Tarik Wisata dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang mempunyai tugas melaksanakan pembinaan, pengembangan objek serta melaksanakan pengendalian objek dan daya tarik wisata.
- Seksi Sarana Wisata yang dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang mempunyai tugas melaksanakan pembinaan, pengawasan, pengembangan dan pengendalian sarana di objek wisata serta melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kegiatan Seksi Sarana Wisata.

5. Bidang Usaha dan Pemasaran Wisata dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas serta mempunyai tugas melaksanakan pembinaan, pengembangan dan pengendalian kegiatan usaha , promosi dan pemasaran wisata. Bidang Usaha dan pemasaran Wisata membawahi :

- Seksi Bina Usaha Wisata
- Seksi Promosi dan Pemasaran Wisata

6. Kelompok Jabatan Fungsional

Kelompok Jabatan Fungsional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Dinas Kebudayaan dan Kepariwisata

sesuai dengan keahlian dan keterampilan tertentu. Setiap Kelompok Jabatan Fungsional dipimpin oleh seorang tenaga fungsional senior yang ditunjuk dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Dinas.

## **E. Peran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam meningkatkan**

### **Pendapatan Asli Daerah**

Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gunungkidul, berdasarkan hasil penelitian terhadap Dinas Kebudayaan dan Pariwisata maka dapat diuraikan sebagai berikut.<sup>54</sup>

1. Program / strategi dalam peningkatan daya saing produk wisata, sebagaimana yang dimaksud dalam pengembangan produk Pariwisata Gunungkidul sesuai dengan pasar serta minat para wisatawan. Dalam meningkatkan daya saing produk wisata, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata mensosialisasikan kepada UKM dalam pengoptimalisasi produk pariwisata agar dapat mempunyai keunikan dan nilai secara khusus. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata memberikan pengarahan serta pengawasan secara langsung terhadap produk-produk ukm. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata juga selalu meningkatkan event-event Pariwisata menjadi event regional, nasional dan internasional. Dalam menjaga kelokalan dan keaslian, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata selalu mengawasi, mengatur dan menetapkan agar setiap daya tarik wisata mempunyai keunikan sendiri.

---

<sup>54</sup> Wawancara Bp Yunus Hanafi BSc, Seksi Bidang Industri dan Kelembagaan(24 oktober 2016)

2. Program / strategi peningkatan kemitraan usaha Pariwisata, dalam program ini DISBUDPAR selalu membuka peluang bagi para pengusaha yang menanamkan modalnya dalam bidang pariwisata. Selain itu, DISBUDPAR juga mendampingi pengusaha Pariwisata menengah dan kecil dalam upaya peningkatan kualitas jasa usaha Pariwisata, menumbuhkan dan mengembangkan profesionalisme penyelenggara Kepariwisataan secara bertahap dan konsisten serta peningkatan pola pemberdayaan masyarakat dan desa di bidang Kepariwisataan.
3. Program/ Strategi pemenuhan tanggung jawab terhadap lingkungan hidup dan sosial budaya dalam pengembangan pariwisata yang berwawasan lingkungan dan mendasarkan kepada pengendalian serta pemanfaatan lingkungan untuk kelanjutan kepariwisataan. Pengembangan Pariwisata bertumpu dan memanfaatkan keunikan alam, budaya dan letak geografis, dalam kegiatannya bertanggung jawab melaksanakan pelestarian fungsi lingkungan hidup dan ekosistem. DISBUDPAR juga mengembangkan pembangunan prasarana yang dapat menunjang pelestarian fungsi lingkungan hidup di kawasan Destinasi Pariwisata secara berkelanjutan, terpadu lintas sektor dan menumbuh kembangkan kegiatan kepariwisataan yang berwawasan lingkungan melalui peran Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa dan Kelompok masyarakat.

## **F. Faktor Pendukung Dan Penghambat DISBUDPAR Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah**

Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gunungkidul, berdasarkan hasil penelitian terhadap Dinas Kebudayaan dan Pariwisata maka dapat diuraikan sebagai berikut :

1. DISBUDPAR bekerjasama dengan pihak swasta dalam memberikan fasilitas kepada wisatawan. Seperti pemilik hotel, restoran ataupun rumah makan, agent travel dan perjalanan wisata.
2. Promosi yang dilakukan oleh DISBUDPAR ke luar daerah, kegiatan promosi dilakukan dengan membentuk istem informasi yang handal dan membangun kerjasama baik dengan pihak swasta.
3. Kondisi alam yang mendukung untuk dijadikan obyek wisata yang menjadi sasaran wisatawan domestik maupun luar negeri.
4. Sarana dan prasana yang memadai , seperti akses jalan menuju obyek wisata, jaringan telepon dan internet serta pusat pembelanjaan disekitar lokasi wisata.

Adapun faktor yang menghambat dinas pariwisata dalam mengembangkan pariwisata Gunungkidul antara lain :

1. Sumber daya manusia yang dimiliki, kurangnya tenaga profesional dalam hal memberikan pelayanan langsung terhadap wisatawan, seperti pemahaman bahasa asing.

2. Sistem transportasi yang belum memadai , baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

#### **G. Rincian Penerimaan Pendapatan Dinas Kebudayaan dan Kepariwisata Kabupaten Gunung Kidul**

Berdasarkan tabel Realisasi Pendapatan Asli Daerah dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, terlihat anggaran pendapatan total pada tahun 2015 adalah sebesar Rp. 20.980.945.431. Sedangkan target pendapatan sebesar Rp. 17.495.365.500. Peningkatan pendapatan terlihat dari Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga. Sumber data dari DPPKAD Kabupaten Gunungkidul, bahwa Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2015 sebesar Rp. 190.511.180.703. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Hasil Retribusi Daerah (Pariwisata) sebesar 10.22%.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu tulisan ini, maka diperoleh kesimpulan akhir sebagai berikut :

1. Kedudukan , tugas dan wewenang Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul sudah sesuai dengan Ketentuan Perda Nomor 20 Tahun 2011. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata merupakan unsur pelaksana otonomi daerah dibidang kebudayaan dan kepariwisataan. Peran dari DISBUDPAR Kabupaten Gunungkidul cukup optimal dilihat dari kontribusi PAD dari sektor pariwisata pada tahun 2015 sebesar 10.22%.
2. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul memiliki strategi yang cukup signifikan dalam mengembangkan promosi wisata serta bekerjasama dengan pihak swasta. Selain itu juga memiliki kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dimunculkan dari faktor intern DISBUDPAR sendiri seperti meningkatkan sistem kinerjanya.

#### **B. Saran**

1. Agar meningkatkan dan mempertahankan Program Perencanaan ,Pengendalian dan Pengembangan Daerah Wisata merealisasikan segala program terutama pada Bidang Pengembangan Daerah Wisata dengan baik, efektif dan efisien, dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2. Agar Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Gunungkidul mempertahankan pencapaian target yang cukup baik dengan terus mengadakan evaluasi rutin terhadap kinerjanya sehingga berjalan seimbang sebagaimana mestinya sesuai peraturan yang berlaku.



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

Ashudiqqie, Jimly. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.

D. Riant Nugroho. 2002. *Otonomi Daerah, Desentralisasi tanpa Revolusi Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT. Alex Media Komputindi, Jakarta.

Davey, KJ, 1989, *Pembiayaan Pemerintah Daerah Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI Press, Jakarta.

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

Huda, Ni'matul. 2005. *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Manan, Bagir. 1994. *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Perbit ANDI, Yogyakarta.

Marzuki, M Laica. 2006. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Direktorat Jendral dan Kepaniteraan MPR RI, Jakarta.

Rayid, M. Ryaas. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Rosidin, Utang. 2010. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Jakarta.

Syaukani, dkk. 2012. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Syafrudin, Ateng, 1985. *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II*, Muja Muju, Bandung.

Sunarno, Siswanto. 2006. *Hukum Perintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

## **2. Makalah**

Made Suwandi, “isu-isu strategis penataan otonomi daerah, makalah disampaikan pada Lokakarya Agenda Pemukiman dan Pembangunan Wilayah Indonesia 2000-2005, URDI-ITB-Agenda 21 Sektoral (EJ), hlm.4. Dikutip kembali oleh Robert A. Simanjutak, “Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah”, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa 100 Tahun*, Institute For Local Development Yayasan Tifa, 2005, hlm. 278.

Ni'Matul Huda, “Menuju Otonomi Luas bagi Daerah Pasca Orde Baru” makalah disampaikan dalam diskusi panel Revitalisasi Lembaga Legislatif Daerah Paca Orde Baru, Pusdiklat Laboratorium dan Departemen HTN Fakultas Hukum UII, 14 Juli 1999

## **3. Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 20 Tahun 2011 tentang penjabaran tugas pokok dan fungsi dinas kebudayaan dan pariwisata daerah Kabupaten Gunungkidul.

Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 Tahun 2014

1. Data Elektronik

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

