

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengembangan pariwisata di Indonesia harus disesuaikan dengan kaidah-kaidah, ideologi yang berbasiskan pada ideologi pariwisata global, ideologi pariwisata hijau, (*green tourism*) dan ideologi pariwisata budaya berbasis kearifan lokal. Indonesia mempunyai potensi yang luar biasa dalam sektor pengembangan pariwisata, sehingga memberikan *income* (pendapatan) bagi negara Indonesia yang berpotensi sebagai pengganti dari minyak dan gas (migas). Sebagaimana kita ketahui bahwa minyak dan gas (migas) tersebut bisa saja seketika habis, lain halnya dengan sektor pariwisata yang dapat terus dikembangkan. Selain Indonesia, terdapat banyak negara-negara yang hidup sebagian besar berasal dari sektor pariwisata karena negara tersebut menarik pajak dari berbagai macam bentuk dalam lingkungan pariwisata, sehingga pajak pariwisata inilah yang menjadi primadona di beberapa negara tersebut.

Pariwisata memiliki peran yang besar terhadap perekonomian nasional maupun daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu menjadi regulator dengan melibatkan swasta dan masyarakat dalam pengembangan pariwisata. Sehingga potensi pariwisata yang dimiliki daerah mampu digunakan sebagai penggalan pendapatan asli daerah serta dikelola secara profesional agar mampu memuaskan wisatawan dan berdaya saing global. Dalam Undang-Undang tentang Program Perencanaan Nasional dan INPRES tentang Kebijakan Pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata, sektor pariwisata mendapat tugas baru untuk ikut mempercepat pemulihan ekonomi Nasional dan memulihkan citra Indonesia di dunia Internasional agar dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas

destinasi pariwisata dengan dukungan dari lembaga terkait¹

Dalam mewujudkan pertumbuhan dan perkembangan sektor pariwisata, dibutuhkan dukungan peran dari berbagai pihak khususnya pemerintah, swasta dan masyarakat. Diharapkan kebijakan dan konsep-konsep pengembangan dapat direncanakan secara holistik, terarah, mempunyai target yang jelas dengan visi dan misi yang dijadikan paradigma pembangunan termasuk pengembangan kawasan wisata. Menanggapi kondisi tersebut, tentunya akan menimbulkan konsekuensi logis bahwa setiap kebijakan dan langkah-langkah yang diambil harus dapat mengakomodasi dari aspek-aspek yang bersinggungan langsung dengan tugas-tugas bidang Pariwisata dan Kebudayaan sehingga dapat menghasilkan kondusifitas dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang diharapkan.

Pengembangan pariwisata yang tidak direncanakan akan menimbulkan masalah sosial dan budaya terutama di daerah atau tempat di mana terdapat perbedaan tingkat sosial antara pendatang dan penduduk sekitar. Selain itu juga dapat terjadi ketimpangan pembangunan dan pengembangan pariwisata antara obyek wisata unggulan dan obyek wisata yang belum unggulan. Oleh karena itu keberadaan obyek-obyek wisata yang ada di daerah perlu diperhatikan dengan serius dan dikelola dengan profesional agar sektor pariwisata menjadi sektor unggulan yang dapat meningkatkan APBN Maupun APBD. Berbagai program partisipasi dan bantuan pembangunan kepariwisataan telah dilakukan di beberapa daerah oleh lembaga Internasional, Pemerintah pusat, Pemerintah daerah, lembaga ilmiah, lembaga swadaya masyarakat, swasta dan perseorangan guna menunjang pengembangan sektor kepariwisataan di suatu daerah²

Dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004, yang memberikan kewenangan lebih luas pada Pemerintah Daerah untuk mengelola wilayahnya, membawa implikasi semakin besarnya tanggung jawab dan tuntutan untuk menggali dan mengembangkan seluruh potensi sumber daya yang dimiliki daerah dalam rangka menopang perjalanan pembangunan di daerah.

¹ Undang-Undang Nomor. 25 Tahun 2000 tentang Program Perencanaan Nasional dan INPRES No. 16 tahun 2005 tentang Kebijakan Pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata.

² Oka Yoeti, *Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata*. Cetakan Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka, 2016, hlm.77.

Pemerintah dalam hal ini para *stakeholders* kepariwisataan yang menyadari besarnya potensi kepariwisataan di daerah berusaha menggali, mengembangkan serta membangun aset obyek dan daya tarik wisata, yang merupakan modal awal untuk bangkitnya kegiatan pariwisata. Keputusan ini harus ditindak lanjuti dengan memikirkan dan mengusahakan serta membenahi potensi obyek dan daya tarik wisata³.

Pariwisata pada dasarnya merupakan potensi yang harus dikembangkan oleh setiap daerah, sebagai aset daerah yang dapat menunjang perekonomian dan pendapatan daerah. Di Provinsi Sumatera Utara, Kabupaten Tapanuli Utara merupakan daerah yang memiliki potensi besar di bidang kepariwisataan. Besarnya potensi wisata di Kabupaten Tapanuli Utara tersebut pada kenyataannya belum didukung atau menjadi perhatian penuh oleh Pemerintah kabupaten Tapanuli Utara. Hal tersebut dapat dinilai dari berbagai hal, salah satunya sarana prasarana atau infrastruktur yang menunjang, seperti akses jalan menuju lokasi objek wisata dan keterbatasan sarana transportasi. Meskipun sejak Ditetapkannya Bandar Udara Internasional Silangit Pada 24 November 2017 oleh presiden joko Widodo dan kemudia berubah nama Menjadi Bandar udara International Sisingamangaraja XII Pada 3 September 2018 Lalu Sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan No. KP 1404 Tahun 2018 Tentang Perubahan Nama Bandar Udara Internasional Silangit Menjadi Bandar udara International Sisingamangaraja XII⁴, Yang kemudian diharapkan Mampu Menjadi Pintu Gerbang Menuju Kawasan Danau Toba Terkhusus faktor parawisata berdasarkan masuknya Danau Toba 10 Destinasi Parawisata Domestik unggulan (Prioritas).

Sesuai dengan data Kementerian parawisata. Meskipun Telah Adanya Bandar Udara yang Di Proyeksikan Menjadi bandar udara internasional tersebut dalam penerapannya belum mampu mempengaruhi berkembangnya parawisata di Tapanuli Utara. Hal ini tak terlepas dikarenakan kurang atau belum tertariknya wisatawan lokal maupun mancanegara untuk berparawisata ke Destinasi wisata yang ada di Kabupaten Tapanuli Utara, Wisatawan Lokal ataupun Wisatawan Mancanegara tersebut hanya singgah di Kabupaten tapanuli Utara sebagai pendaratan dari pesawat

³(M. Yusuf, 2000 dalam Muhammad Tahwin, 2003).

⁴Wikipedia.org

untuk kemudia Pergi Menginvest atau berparawisata ke kabupaten lain yang memiliki destinasi parawisata lebih menarik.

Berdasarkan itu, beberapa faktor yang mempengaruhi belum optimalnya pengembangan kepariwisataan tersebut di antaranya adalah belum terkoordinasinya penyelenggaraan kepariwisataan, terutama yang melibatkan pihak swasta dalam penyediaan usaha jasa kepariwisataan. Faktor lainnya adalah belum sinergisnya koordinasi berbagai kebijakan dan program dalam mendukung kepariwisataan, melakukan sinergi melalui sinkronisasi dan integrasi program-program penyelenggaraan kepariwisataan. Hal ini mengingat cakupan kepariwisataan yang luas dan menyangkut kepentingan masyarakat secara keseluruhan, maka penyelenggaraan kepariwisataan secara terpadu idealnya dilaksanakan oleh pemerintah, badan usaha dan masyarakat. Peran serta masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya di dalam penyelenggaraan kepariwisataan ini memegang peran penting demi terwujudnya pemerataan pendapatan dan pemerataan kesempatan berusaha.

Dalam kaitannya dengan peran serta masyarakat tersebut, perlu diberikan arahan agar pelaksanaan berbagai usaha pariwisata yang dilakukan dapat saling mengisi, saling berkaitan, dan saling menunjang satu dengan lainnya. serta kelengkapan prasarana wisata. Hal ini tentunya menjadi kendala dalam rangka meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan, baik domestik maupun mancanegara.

Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara menyelenggarakan potensi obyek wisata, sebagian urusan pemerintah dalam bidang kepariwisataan menjadi urusan otonom, dalam rangkaian pengisian otonomi yang nyata, dinamis, dan daerah khususnya di dalam bidang kepariwisataan berdasarkan mayoritas penduduk di Kabupaten Tapanuli Utara yaitu mayoritas Kristen semestinya potensi wisata-wisata yang bernuansa Kristen itu di jaga dan dikembangkan Karena sesuai dengan kebijakan parawisata daerah yang telah menetapkan sebagai kota wisata rohani, tetapi pada kenyataannya tidak diketahui kemana arah politik hukum pengembangan pariwisata daerah yang ada di Kabupaten Tapanuli Utara. Hal ini tidak terlepas dari tujuan pengembangan pariwisata,

dimana menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata pada Bab II Pasal 4 menyebutkan bahwa “kepariwisataan bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menghapus kemiskinan, mengatasi pengangguran, melestarikan alam, lingkungan dan sumber daya dan memajukan kebudayaan”.

Dinamika pengembangan kepariwisataan merupakan bagian dari isu dalam industri pariwisata, yaitu dengan jangkauan ruang lingkup yang lebih luas untuk memperkaya *output* dari pariwisata. Pembangunan dan pengembangan pariwisata perlu terus ditingkatkan dan dikembangkan sehingga memiliki manfaat di antaranya memperbesar penerimaan devisa, memperluas dan pemeratakan kesempatan usaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memperkaya kebudayaan nasional tanpamenghilangkan ciri kepribadian bangsa, melestarikan lingkungan, memupuk persaudaraan antar bangsa dan menumbuhkan kecintaan terhadap Tanah Air.

Pentingnya kajian mengenai peningkatan usaha jasa kepariwisataan ini adalah dengan mengingat bahwa pengelolaan berbagai potensi sumber daya sebagai obyek pariwisata adalah sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat menunjang pembangunan daerah secara maksimal. Pembangunan pariwisata tidak hanya mengutamakan segi-segi pembangunan ekonomi saja, melainkan juga segi-segi budaya, politik serta pertahanan dan keamanan akan berjalan bersama. Begitu juga keadaan alam, flora dan fauna, hasil karya manusia, serta peninggalan sejarah dan budaya yang merupakan modal bagi pengembangan dan peningkatan kepariwisataan.

Terhusus Di Kecamatan Tarutung Kabupaten Tapanuli Utara Terdapat Suatu Wisata yang Memiliki Potensi Besar Untuk di Kembangkan Dimana Daerah Tersebut dijuluki Silindung (Kecamatan Sipoholon, Kecamatan Siatas Barita, Dan Kecamatan Tarutung) Ditetapkan Sebagai “Kota Wisata Rohani” Berdasarkan Sejarah Dan adanya Aset Budaya yang Kini Telah Menjadi Objek Wisata bagi Kabupaten Tapanuli Utara.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas maka peneliti akan memfokuskan penelitian pada judul “PERAN PEMERINTAH DALAM DAERAH DALAM PENGEMBANGAN PARAWISATA BERBASIS “KOTA WISATA ROHANI” DI KABUPATEN TAPANULI UTARA (STUDI KASUS EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Sejauh Mana RIPPARDA Mengatur pengembangan Parawisata daerah Berbasis Kota Wisata Rohani Di Kabupaten Tapanuli Utara Berdasarkan diberlakukannya UU NO 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimanakah pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara dalam meningkatkan PengembanganParawisata Berbasis Kota Wisata Rohani?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diajukan di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam upaya pengelolaan objek wisata berbasis kota wisata rohani di Kabupaten Tapanuli Utara.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara dalam meningkatkan usaha jasa kepariwisataan

3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat Pelaksanaan Kewenangan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara dalam meningkatkan usaha jasa kepariwisataan
4. Untuk mengetahui peningkatan kesejahteraan masyarakat dari sektor kepariwisataan.
5. Untuk mengetahui sumbangsih sektor pariwisata terhadap APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Tapanuli Utara.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara, serta dapat menerapkan ilmu yang telah didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik
- b. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya dalam bentuk tulisan.
- c. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut untuk menghasilkan berbagai konsep ilmiah yang akan memberikan sumbangan dalam pengembangan pariwisata Di Kabupaten Tapanuli Utara.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk mengetahui arah pengembangan wisata Daerah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

- b. Penelitian ini diharapkan Mampu Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat, maupun Instansi atau pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah ilmu pengetahuan yang berhubungan Dengan Parawisata di Kabupaten Tapanuli Utara.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara dalam mengembangkan, memelihara dan melestarikan kebudayaan Kota Wisata Rohani dan sebagai referensi bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian dengan kajian mengenai pelaksanaan tugas pokok dan fungsi oleh dinas daerah di masa-masa yang akan datang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya⁵

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah : wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama.⁶

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁷

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota

⁵Inu Kencana Syafii, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010 hlm.

⁶G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Surabaya, hlm.145.

⁷Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia:Bandung, 2012, hlm 28.

mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama di dalamnya, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan *ketiga*, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.⁸

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari,

⁸Setya Retnami. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. hlm.8

atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultant dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan

fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai⁹:

1. Local Self Government atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri ,mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (made) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.
2. Local State Government atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada

⁹Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 77.

daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial¹⁰

B. Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain¹¹

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹²

¹⁰La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, Hlm. 136

¹¹Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. hlm 35.

¹²SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat¹³

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidakberbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban¹⁴

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara¹⁵

Lebih lanjut kemudian F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada

¹³*Ibid.* hlm.172

¹⁴Nurmayani S.H.,M.H. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandarlampung. 2009, hlm 26

¹⁵Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2013. Hlm

(oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”¹⁶

Menurut Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut :

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/kota
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)¹⁷

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif.

¹⁶Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74-75.

¹⁷Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998.hlm.2.

Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial¹⁸

C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Secara teoritis, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat¹⁹. Sedangkan, desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu suatu negara.²⁰

Menurut Jayadi N.K bahwa desentralisasi mengandung pengertian: pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; kedua, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; keempat, kekuasaan yang dipancarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu²¹

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*autonomos/autonomia*”, yang berarti “peraturan sendiri (*self-ruling*). Merujuk pada dua perkataan tersebut, maka secara sederhana otonomi dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan sendiri)²²

¹⁸La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, hlm. 136

¹⁹Benyamin hoessein, *Berbagai faktor yang mempengaruhi besarnya otonomi daerah ditingkat II suatu kajian desentralisasi dan otonomi daerah dari segi ilmu administrasi negara*, Jakarta, 2013, Program PPS-UI, hlm.21

²⁰Philip Mawhod, *Local government in the third world: The experience of tropical africa*, New York, 1983, hlm.116

²¹Jayadi Nas Kamaluddin, *Otonomi daerah dan Kepala daerah*, Hasanuddin University Press, Makassar, 2002, hlm.15.

²²Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Alfabeta Bandung, Bandung, 2014,

Kajian klasik milik Hoggart menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi harus dipahami sebagai *Independence of localities* yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas. Senalar dengan uraian Hoggart, Samoff menyatakan pula otonomi sebagai *transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy*. Berbagai argumen tersebut tidak disanggah oleh Rosenbloom yang menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa kepada pemerintah yang lebih rendah tingkatannya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat²³

Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelferchtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri)²⁴

Atas dasar bahasa dan literatur Belanda, Sarundajang menjelaskan hakikat otonomi daerah adalah²⁵ :

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;

²³ ibid hlm.15

²⁴ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2012, hlm. 33.

²⁵ ibid, hlm. 35

3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its law and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang secara umum termaktub dalam Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya pada ayat (5) tertulis “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Dan ayat (6) juga menyatakan, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat dalam dua perspektif. *Pertama*, otonomi sebagai *Administrative Decentralization* yaitu konsep yang melihat otonomi sebagai *the transfer of authority from central to local government*. Otonomi daerah dipahami sebagai pelimpahan wewenang ketimbang penyerahan kekuasaan. Tujuannya adalah sebagai penciptaan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. *Kedua*, otonomi sebagai *Political Decentralization*, melihat otonomi tidak sekedar sebagai pelimpahan wewenang melainkan penyerahan kekuasaan *the devolution of power from central to local government*²⁶

²⁶Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm.62

Dari dimensi teori pemerintahan daerah, pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi berupa pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi²⁷

Rondinelli dalam Mugabi²⁸ mengartikan desentralisasi sebagai penugasan (*assignment*), pelimpahan (*transfer*), atau pendelegasian tanggung jawab aspek politik, administratif dan keuangan (*fiscal*) pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Maddick dalam Hoessein²⁹ menjelaskan konsep desentralisasi mengandung dua elemen yang saling berhubungan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun dirumuskan secara umum. Oleh karena itu, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi, melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi sejalan dengan pemberlakuan daerah otonom. Otonomi, dengan demikian diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah.

Sesuai dengan batasan pengertiannya menurut Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selain terdapat unsur

²⁷Bhenyamin Hoessein, 2002, "Kebijakan Desentralisasi", Jurnal Administrasi Negara Vol. II. No.02. Maret. 2002, hlm. 3.

²⁸Rondinelly dalam Edward Mugabi, *Decentralization for Good Governance: Policies, Legal Frameworks and Implementation Strategies*, dalam Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti; *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004), p. 22. Dikutip dari Rozan Anwar, *Pengembangan Model Administrasi Publik*, Fisip UI, 2009, hlm. 5.

²⁹Bhenyamin Hoessein, 2002, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah," Jurnal Bisnis dan Birokrasi, No. 1/Vol.1/ Juli/2000, hlm. 10-11.

staf yang membantu kepala daerah juga terdapat unsur pelaksana Pemerintah Daerah unsur staf dan unsur pelaksana tersebut adalah sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah.

Pada prinsipnya, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak lepas dari adanya peran desentralisasi yang merupakan bentuk dari penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang – undangan, maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.

Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah ini bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

D. Pendapatan Asli Daerah

Dalam sistem atau bentuk perekonomian khususnya perekonomian daerah, peran pemerintah daerah mutlak diperlukan tidak hanya sebagai penyedia akan jasa dan barang publik meainkan juga memelihara kestabilan ekonomi, mempercepat pertumbuhan ekonomi, serta memperbaiki distribusi pendapatan di wilayah-wilayah daerahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai perundang-undangan. Sampai saat ini yang termasuk Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri dan di dapat melalui pajak daerah, retribusi daerah, BUMD, dan hasil kerjasama dengan pihak ketiga.

Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004, tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari :

1. Hasil Pajak Daerah

Pajak daerah adalah pungutan daerah menurut peraturan daerah yang dipergunakan untuk pembiayaan rumah tangga daerah sebagai badan hukum publik.

Ciri-ciri yang menyertai pajak daerah adalah ;

- a. Pajak daerah berasal dari Pajak Negara yang dipisahkan oleh daerah sebagai pajak daerah.
- b. Penyerahan pajak daerah dilakukan berdasarkan peraturan daerah.
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan peraturan hukum yang berlaku lainnya.

2. Hasil retribusi Daerah

Menurut UU No.34 Tahun 2000, retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah dibagi tiga golongan yaitu ;

- a. Retribusi Jasa Umum, yang merupakan pungutan yang dikenakan oleh daerah kepada masyarakat atas pelayanan yang diberikan
- b. Retribusi jasa Usaha, yang merupakan pungutan yang dikenakan oleh daerah berkaitan dengan penyediaan layanan yang belum memadai disediakan oleh swasta dan atau penyewaan aset/kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan misalnya : retribusi pasar grosir, terminal, rumah potong hewan dan lain-lain.
- c. Retribusi Perijinan tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, sarana, prasarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Perijinan tersebut termasuk kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi (Pasal 18 ayat (2) UU No.34 Tahun 2000)

Dari ketiga penggolongan retribusi tersebut diatas, obyek wisata Waduk Gunungrowo Indah termasuk pungutan retribusi jasa yang pengelolaannya dilakukan oleh Dinas Pariwisata.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Adalah bagian keuntungan atau laba bersih dari perusahaan daerah atau badan lain yang merupakan BUMD sedang perusahaan daerah ialah perusahaan yang modalnya sebagian atau seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

4. Lain-lain usaha daerah yang sah

Sumber pendapatan daerah lainnya adalah Dians-Dinas Daerah serat pendapatan-pendapatan lainnya yang diperoleh secara sah oleh pemerintah daerah (Situmorang, 1993:211). Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah selain pajak, retribusi dan perusahaan daerah maka daerah berhak mendapatkan sumber daerah itu sendiri. Lain-lain usaha daerah yang sah merupakan usaha daerah (bukan usaha perusahaan daerah) dapat dilakukan oleh suatu aparat Pemerintah Daerah (dinas) yang dalam kegiatannya menghasilkan suatu barang atau jasa yang dapat dipergunakan oleh masyarakat dengan ganti rugi

E. Perangkat Daerah

Sumber kekuasaan dan wewenang bagi Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kekuasaan dan kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, baik pada pemerintahan pusat maupun daerah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat.

Pembentuk undang-undang menentukan suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya baik kepada organ yang sudah ada maupun yang baru dibentuk. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangundangan terdiri dari tiga

bentuk yaitu pelimpahan kewenangan dengan atribusi, pelimpahan kewenangan dengan delegasi dan pelimpahan kewenangan dengan mandat.

Pengertian pendelegasian wewenang adalah pemberian wewenang kepada orang-orang yang ditunjuk oleh pemegang wewenang. Penggunaan pendelegasian wewenang secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Oleh karena itu peranan pendelegasian wewenang sangat penting di dalam organisasi. Selain itu, pendelegasian wewenang adalah konsekuensi logis dari semakin besarnya organisasi³⁰

Sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan mendasar pada tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya sistem desentralisasi. Perubahan tata aturan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *Good Governance*. Salah satu tujuan *Good Governance* adalah mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh pemerintah. Sehingga pemerintah mampu menyediakan layanan masyarakat secara efisien, mampu mengurangi biaya, memperbaiki *output* dan penggunaan sumber daya manusia secara lebih efektif.

Perangkat daerah dibentuk untuk membantu kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah sebagaimana diatur pada Pasal 208 ayat (1) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang dikutip sebagai berikut: “*Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah.*”

Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi

³⁰<http://www.psychologymania.com/2013/01/pengertian-pendelegasian-wewenang.html>.

dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan :

- a) Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah
- b) Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah
- c) Kemampuan keuangan daerah
- d) Ketersediaan sumber daya aparatur
- e) Pengembangan pola kerjasama (antar daerah dan/ atau dengan pihak ketiga)

Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pengelompokan organisasi perangkat daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu:

1. Strategic Apex (Kepala Daerah)
2. Middle Line (Sekretaris Daerah)
3. Operating Core (Dinas Daerah)
4. Technostructure (Badan/Fungsi Penunjang); dan
5. Supporting Staff (Staff Pendukung)

Dinas daerah merupakan pelaksana fungsi inti (operating core) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan daerah melaksanakan fungsi penunjang

(technostructure) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam pelaksanaan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (operating core).

Dalam rangka implementasi otonomi daerah maka dilakukan penetapan kebijakan penyusunan organisasi perangkat daerah dan struktur organisasi dan tata kerja perangkat tersebut. Perlu dipahami bahwa segala urusan yang menjadi kewenangan daerah harus dilaksanakan dengan kelembagaan yang jelas serta dapat mengakomodasi kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kelembagaan daerah merupakan sarana atau wadah dalam penyelenggaraan kewenangan daerah. Kehadiran kelembagaan daerah memberikan kejelasan dalam pertanggung jawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu penataan terhadap kelembagaan daerah menjadi bagian penting dalam rangka pencapaian tujuan otonomi daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Pembentukan kelembagaan daerah diatur dalam Pasal 209 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengungkapkan bahwa perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, dan Badan. Perangkat Daerah provinsi juga diamanatkan untuk melaksanakan tugas pembantuan selain juga melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Dengan membentuk kelembagaan, maka pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efisien untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Pembentukan kelembagaan pemerintah daerah dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

F. Pariwisata

1) Pengertian Parawisata

Secara etimologi, pariwisata berasal dari bahasa Sanskerta, “pari” berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar, lengkap dan “wisata” berarti perjalanan, bepergian yang dalam hal ini sinonim dengan kata “travel” dalam bahasa Inggris. Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat lain dengan maksud bukan untuk berusaha (business) atau mencari nafkah ditempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut guna bertamasya dan rekreasi untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam³¹

Istilah pariwisata berhubungan erat dengan pengertian perjalanan wisata, yaitu perubahan tempat tinggal sementara. Pariwisata sering juga diartikan sebagai fenomena pergerakan manusia, barang, dan jasa yang sangat kompleks. Pariwisata diartikan juga sebagai kegiatan dengan kombinasi beberapa bidang seperti hotel, objek wisata, souvenir, pramuwisata, angkutan wisata, biro perjalanan wisata, rumah makan dan lainnya. Dari beberapa defenisi di atas dapat disimpulkan bahwa pariwisata merupakan suatu bentuk kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau beberapa orang dengan mengunjungi tempat tertentu dengan tujuan untuk rekreasi, pengembangan pribadi atau mempelajari keunikan daya tarik wisata dalam jangka waktu tertentu,

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan menjelaskan:

- a. Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan

³¹Yoeti, 2001, Pengantar Ilmu Pariwisata, Penerbit Angkasa, Bandung, hal.98

pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.

- b. . Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.
- c. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.
- d. Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.

2) Jenis Pariwisata

Disamping definisi pariwisata, jenis pariwisata perlu pula dijabarkan di sini untuk menyusun statistik atau data-data yang lebih akurat dalam bidang ini. Pariwisata juga dapat dibedakan menurut motif wisatawan untuk mengunjungi suatu tempat. Jenis-jenis pariwisata yang dikenal saat ini yaitu:³²

a) Wisata Budaya

Ini dimaksudkan agar perjalanan dilakukan atas dasar keinginan sendiri, untuk memperluas pandangan hidup seseorang dengan jalan mengadakan kunjungan atau peninjauan ke tempat lain, mempelajari keadaan rakyat, kebiasaan dan adat istiadat, cara hidup, budaya dan seni mereka. Seiring perjalanan serupa ini disatukan dengan kesempatan mengambil bagian dalam kegiatan-kegiatan budaya.

b) Wisata Kesehatan

Ini dimaksudkan perjalanan seseorang dengan tujuan untuk menukar keadaan dan lingkungan tempat dimana ia tinggal demi kepentingan beristirahat baginya dalam arti

³²Nyoman. S. Pendit, 2006, Ilmu Pariwisata, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 38-

jasmani dan rohani, dengan mengunjungi tempat peristirahatan seperti mata air panas yang mengandung mineral yang menyembuhkan.

c) Wisata Olahraga

Ini dimaksudkan wisatawan yang melakukan perjalanan dengan tujuan berolahraga atau sengaja dengan maksud mengambil bagian aktif dalam pesta olahraga disuatu tempat.

d) Wisata Komersial

Ini dimaksudkan wisatawan yang melakukan perjalanan bermaksud untuk mengunjungi pameran-pameran dan pekan raya yang bersifat komersil, seperti pameran industri dan pameran dagang.

e) Wisata Industri

Ini dimaksudkan perjalanan yang dilakukan oleh rombongan pelajar atau mahasiswa, atau orang-orang awam kesuatu kompleks atau daerah perindustrian dimana terdapat pabrik-pabrik atau bengkel-bengkel besar dengan maksud untuk mengadakan penelitian atau peninjauan.

f) Wisata Politik

Jenis ini meliputi perjalanan mengunjungi atau mengambil bagian dalam peristiwa politik, seperti konferensi, musyawarah, kongres atau konvensi politik yang selalu disertai dengan darmawisata.

g) Wisata Konvensi

Berbagai negara dewasa ini membangun wisata konvensi dengan menyediakan fasilitas bangunan beserta ruangan-ruangan tempat bersidang bagi para peserta suatu konvensi, berusaha dengan keras menarik organisasi atau badan-badan nasional maupun internasional untuk mengadakan persidangan mereka dipusat konvensi ini.

h) Wisata Sosial

Yang dimaksud perjalanan ini adalah pengorganisasia suatu perjalanan murah serta mudah untuk memberi kesempatan kepada golongan masyarakat ekonomi rendah untuk mengadakan perjalanan.

i) Wisata Pertanian

Wisata ini adalah pengorganisasian yang dilakukan ke proyek-proyek pertanian, perkebunan, ladan pembibitan dan sebagainya dimana wisatawan rombongan dapat mengadakan kunjungan dan peninjauan. Untuk tujuan studi maupun melihatlihat sekeliling sambil menikmati segarnya tanaman beraneka warna dan suburnya pembibitan berbagai jenis sayuran.

j) Wisata Maritim atau Bahari

Jenis wisata ini banyak diakitkan dengan kegiatan olahraga air, memancing, menyelam sambil melakukan pemotretan dan lain-lain. Jenis wisata ini juga kerap dikatakan sebagai wisata tirta.

k) Wisata Cagar Alam

Untuk wisata ini biasanya banyak dilakukan oleh agenagen yang mengkhususkan usahanya dengan jalan mengatur wisata ketempat cagar alam, hutan, daerah pegunungan dan sebagainya yang kelestariannya dilindungi oleh undangundang.

l) Wisata Buru

Jenis ini banyak dialkukan dinegeri-negeri yang memiliki daerah hutan tempat berburu yang dibenarkan oleh pemerintah dan digalakkan oleh berbagai agen atau biro perjalanan. Wisata buru ini diatur dalam bentuk safari buru ke daerah atau hutan yang telah ditetapkan oleh pemerintah negara yang bersangkutan.

m) Wisata Pilgrim (Religi)

Wisata ini banyak dikaitkan dengan agama, sejarah, adat istiadat dan kepercayaan umat .Wisata ini banyak dilakukan oleh perorangan atau kelompok ke tempat-tempat suci,

dan sebagainya. Wisata ini sering dihubungkan dengan niat atau hasrat sang wisatawan untuk memperoleh restu, kekuatan batin, keteguhan iman, dan tidak jarang pula untuk tujuan memperoleh berkah dan kekayaan melimpah.

G. Unsur Pokok Industri Pariwisata

Seperti halnya dalam industri-industri lain, industri pariwisata juga harus ditegakkan diatas landasan prinsip-prinsip dasar yang nyata. Prinsip dasar ini banyak tergantung didalam sepuluh landasan pokok yang dinamakan dasa unsur, atau dasa sila yang pelaksanaannya membutuhkan kebijakan terpadu dan konsisten. Kesepuluh unsur ini dapat dirumuskan sebagai berikut:³³

- a. Politik Pemerintah
- b. Perasaan Ingin Tahu
- c. Sifat Ramah-Tamah
- d. Jarak dan Waktu
- e. Atraksi
- f. Akomodasi
- g. Pengangkutan
- h. Harga-Harga
- i. Publisitas dan Promosi
- j. Kesempatan Berbelanj

³³₂₉Nyoman. S. Pendit, *ibid*, hlm. 11-26

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum yuridis-empiris, dengan bentuk deskriptif analitik yaitu dengan mengurai, menjelaskan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan dari hasil penelitian dan dilakukan dengan mengadakan penelitian kepustakaan serta penelitian lapangan.

Penelitian hukum yuridis-empiris dilakukan dengan meneliti secara langsung ke lokasi penelitian untuk melihat secara langsung penerapan perundang-undangan atau aturan hukum yang berkaitan dengan penegakan hukum, serta melakukan wawancara dengan beberapa responden yang dianggap memberikankan informasi mengenai pelaksanaan penegakan hukum tersebut.³⁴

B. Lokasi Penelitian

Untuk menjawab rumusan masalah yang diangkat oleh penulis, penulis akan melakukan penelitian pada wilayah di Kabupaten Tapanuli Utara Khususnya Dinas Parawisata Kabupaten Tapanuli Utara karena lokasi tersebut tersedia data yang memadai untuk melakukan penelitian yang sesuai dengan masalah yang diambil yaitu dengan judul “PERAN PEMERINTAH DALAM DAERAH DALAM PENGEMBANGAN PARAWISATA BERBASIS “KOTA WISATA ROHANI” DI KABUPATEN TAPANULI UTARA (STUDI KASUS EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF)”

Adapun lokasi yang dipilih menunjang data yaitu:

- a. Kantor Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Utara

³⁴Soerjono Soekanto, 1983, Pengantar Penelitian Hukum, Rineka Cipta,

- b. Objek Wisata Kota Rohani
- c. DPRD Tapanuli Utara

C. Jenis dan Sumber Data

Data pendukung dalam penelitian ilmiah yang penulis lakukan terdiri dari dua jenis data, yakni:

a. Data Primer

Data Primer adalah data atau informasi yang diperoleh secara langsung dilapangan dengan mengadakan wawancara interview pada pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang dibahas.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diambil sebagai penunjang atau bahan banding guna memahami data primer yang berasal dari peraturan perundang-undangan, tulisan, makalah, buku-buku, dan dokumen atau bahan lain serta informasi dari pejabat yang berwenang.

D. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang benar dan akurat dalam penelitian ini ditempuh prosedur sebagai berikut:

1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan cara membaca, mengutip, mencatat, dan memahami berbagai literature, peraturan perundangundangan, dan peraturan lainnya baik buku-buku ilmu hukum serta tulisan-tulisan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan penulisan skripsi ini.

2. Studi Lapangan

Studi lapangan adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan mengadakan penelitian langsung pada tempat atau objek penelitian melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait atau berkompeten yaitu petugas di dinas pariwisata, pengelola objek pariwisata, masyarakat pengunjung objek wisata, anggota DPRD yang membidangi Pariwisata.

E. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan baik data primer maupun data sekunder terlebih dahulu dianalisis dengan menggunakan metode empiris, yaitu mengungkapkan dan memahami kebenaran masalah serta pembahasan dengan menafsirkan data yang diperoleh kemudian menarik satu kesimpulan berdasarkan analisis yang telah tersusun secara terinci dan sistematis.

