

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹ Desentralisasi pemerintahan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.²

Pemerintahan Daerah adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi. Adapun unsur-unsur daripada Pemerintahan Daerah yaitu meliputi antara lain:³

¹ Deddy Supriady Bratakusumah dan dadang solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2002, hlm. 1.

² Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 85-86.

³ Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widayasarana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 26.

- a. Pemerintahan Daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan negara;
- b. Pemerintahan Daerah diatur oleh hukum;
- c. Pemerintahan Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
- d. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
- e. Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah jurisdiksinya.

Alasan pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia dikarenakan wilayah Negara Indonesia yang sangat besar dengan rentang goegrafi yang luas dan kondisi social budaya yang beragam. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.⁴

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Di samping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.⁵

⁴ *Ibid*, hlm 101.

⁵ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di dalam negara dewasa ini:

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).⁶

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁷

c. Asas *Medebewind* (tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.⁸

Implementasi Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 dalam pelaksanaannya diharapkan kemampuan daerah untuk memperoleh dana atau

⁶*Ibid*, hlm. 10.

⁷ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

anggaran belanjanya dapat ditingkatkan seiring dengan peningkatan kebutuhan daerah. Hal ini dikarenakan pelaksanaan otonomi tidak dapat dipungkiri bahwa dalam menjalankan implementasi otonomi sepenuhnya sangat diperlukan dana yang memadai. Oleh karena itu, melalui

Kabupaten/kota sebagai daerah otonom dituntut untuk dapat mengembangkan dan mengoptimalkan semua potensinya yang dapat digali dari wilayah daerah bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang menjadi sumber PAD dalam kaitannya dengan pemenuhan kewajiban pemerintah untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan rakyatnya serta menjaga dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah:⁹

- a. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangannya, mengelolah dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya masing-masing; dan
- b. Ketergantungan kepada sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah sebagai prasyarat dalam sistem pemerintahan negara. Dalam artian bahwa keberhasilan pengembangan otonomi daerah bisa dilihat dari derajat otonomi fiskal daerah, yakni perbandingan antara PAD dengan total penerimaan daerah dalam APBD yang semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Desentralisasi terdiri dari 4 jenis yaitu desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, desentralisasi fiskal dan desentralisasi ekonomi.

⁹ Parson Horota, Ida Ayu Purba Riani, Robert. M. Marbun, Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Melalui Potensi Pajak Dan Retribusi Daerah Di Kabupaten Jayapura, "*Jurnal Keuda*", Vol.2 No. 1, ISSN 2477-7838, hlm. 6

Dari keempat desentralisasi tersebut, desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari seluruh jenis desentralisasi.

Desentralisasi fiskal yaitu pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan maupun aspek pengeluaran. Adanya implementasi desentralisasi fiskal yang bertolak ukur dari Pendapatan Asli Daerah harus diupayakan secara optimal karena Pemerintah Daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk membiayai pelayanan dan pembangunan yang dilakukan Pemerintah Daerah.¹⁰

Peranan PAD harus ditingkatkan untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian daerah serta memperkuat struktur penerimaan daerah. Hal ini dikarenakan PAD merupakan salah satu tolok ukur kemampuan dan cermin kemandirian daerah. Minimnya perolehan PAD masih dianggap sebagai hambatan dan ini harus segera dievaluasi secara sungguh-sungguh oleh masing-masing Pemerintah Daerah dalam upaya peningkatan pelayanan dan fasilitas kepada masyarakat. Padahal, kurang efektif dan efisiennya target untuk mencapai realita pemenuhan kebutuhan masyarakat merupakan salah satu hal yang menjadi pangkal permasalahan kurang tercapainya pendapatan daerah.¹¹

¹⁰ Anastasia Sianturi, Sjamsiar Sjamsuddin, Tjahjanulin Domai, Peran Pendapatan Asli Daerah Dalam Menunjang Desentralisasi Fiskal Dan Pembangunan Daerah (Studi pada Dinas Pendapatan Kota Batu), "*Jurnal Administrasi Publik (JAP)*", Vol.2, No.3, Hlm. 558

¹¹ Nafsi Hartoyo, Optimalisasi PAD untuk Peningkatan Kinerja Pemda, <https://bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/417-artikel-perimbangan-keuangan/19684->

Tuntutan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah semakin besar dengan semakin banyaknya pelimpahan kewenangan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah diharuskan lebih kreatif untuk menggali secara maksimal sumber-sumber pembiayaan daerah yang potensial dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya karena hal ini sangat membantu dalam meningkatkan akuntabilitas dan keeluasaan dalam penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerahnya. Visi ekonomi dari otonomi daerah adalah bahwa pemerintah daerah diharuskan mampu menjamin lancarnya kebijakan ekonomi nasional sekaligus mampu mengembangkan perekonomian sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah.¹²

Salah satu daerah yang saat ini sedang memaksimalkan pendapan asli daerah adalah Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta. Arah Pembangunan di Kabupaten Sleman selain untuk mewujudkan Visi dan Misi Kabupaten Sleman. Dalam melaksanakan pembangunan daerah Kepala Daerah memiliki visi yang selanjutnya akan dijabarkan dalam misi. Visi yang ingin dicapai yaitu “Terwujudnya masyarakat Sleman yang lebih Sejahtera, Mandiri, Berbudaya dan Terintegrasikannya sistem *e-government* menuju *smart regency* pada tahun 2021”. Hal ini juga merupakan implementasi

optimalisasi-pada-untuk-peningkatan-kinerja-pemda, diakses pada tanggal 31 Mei 2019, pukul 23.00 WIB.

¹² Agus, Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik* : Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia, Gava Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 398.

dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹³

Efektifitas pembangunan di Kabupaten Sleman tidak bisa lepas dari pengelolaan Pendapatan asli daerah (PAD) yang juga merupakan cermin kemandirian suatu daerah dan penerimaan murni daerah yang merupakan modal utama bagi daerah dalam membiayai pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Pemerintah Daerah dalam upaya mengoptimalkan pemanfaatan kekayaan daerah dan meningkatkan pendapatan asli daerah yaitu dengan tingginya belanja daerah perlu diimbangi dengan penerimaan keuangan daerah termasuk dari pendapatan pajak dan retribusi.¹⁴

Belanja pemerintah yang tinggi ini digunakan untuk membiayai pembangunan diberbagai bidang dan sektor, baik pembangunan fisik maupun non fisik. Keberhasilan suatu daerah dapat dilihat dari PAD dan kemakmuran rakyatnya. Sehingga kemandirian suatu daerah dapat dilihat dari seberapa besar kontribusi PAD terhadap APBD daerah tersebut. Pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD terhadap APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah terhadap pusat. PAD tersebut tidak hanya berasal dari sumber pendapatan dan bantuan tetapi juga harus dari potensi dari daerah itu sendiri. Fokus pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang

¹³ Arief Hartanto, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Upaya Memperkuat Kemandirian Ekonomi Kabupaten Sleman, <https://www.kompasiana.com/arief-hartanto/5833c32e537a616007a8867f/pendapatan-asli-daerah-pad-dan-upaya-memperkuat-kemandirian-ekonomi-kabupaten-sleman?page=all>, diakses pada tanggal 31 Mei 2019, pukul 23.00 WIB.

¹⁴ *Ibid.*

merupakan gambaran potensi keuangan daerah pada umumnya mengandalkan unsur pajak daerah dan retribusi daerah.¹⁵

Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sleman pada tahun 2018 sebesar Rp. 867. 643.469.527,46,-.¹⁶ Dari pendapatan tersebut, sektor pariwisata Kabupaten Sleman mendulang pemasukan Rp205,6 Miliar. Pendapatan besar ini adalah efek dari tingginya arus wisatawan. Sleman juga sukses mengeksplorasi beberapa event. Jumlah Rp205,6 Miliar itu, menempati porsi 23% dari total Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diterima Sleman. Sektor pariwisata membukukan kontribusi hingga 23%. Angka ini menjadi bukti keberhasilan beberapa kebijakan pariwisata yang diterapkan di Sleman.¹⁷

Berkembangnya sektor pariwisata sebagai sektor unggulan di Kabupaten Sleman didukung dengan adanya berbagai objek dan daya tarik wisata. Adapun daya tarik wisata di Kabupaten Sleman di antaranya wisata alam, wisata candi, wisata museum, wisata agro, wisata pendidikan, wisata monumen, wisata kuliner dan wisata sejarah. Disamping itu, keberadaan usaha sarana wisata di Kabupaten Sleman juga menjadi daya dukung bagi peningkatan wisatawan yang akan berpengaruh terhadap meningkatnya kontribusi sektor pariwisata terhadap PAD Kabupaten.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Pasal 2 ayat 1 huruf (a) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 13 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019.

¹⁷ Cholis Faizi Sobari, Sleman Dulang Rp205,6 Miliar dari Pariwisata, <https://www.genpi.co/berita/4733/sleman-dulang-rp2056-miliar-dari-pariwisata>, diakses pada tanggal 31 Mei 2019, pukul 23.00 WIB.

Berdasarkan penjabaran di atas, penulis tertarik untuk meneliti upaya pemerintah daerah dalam peningkatan pendapatan asli daerah dari sektor pariwisata di kabupaten sleman dan faktor penghambanya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana upaya pemerintah daerah Kabupaten Sleman dalam peningkatan pendapat asli daerah dari sektor pariwisata Kabupaten Sleman ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat pemerintah daerah Kabupaten Sleman dalam peningkatan pendapat asli daerah dari sektor pariwisata Kabupaten Sleman ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui upaya pemerintah daerah Kabupaten Sleman dalam peningkatan pendapat asli daerah dari sektor pariwisata Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pemerintah daerah Kabupaten Sleman dalam peningkatan pendapat asli daerah dari sektor pariwisata Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

Dari tujuan penelitian diatas penelitian ini bermaksud memberikan manfaat atau kontribusi terhadap:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian tersebut diharapkan memberikan manfaat untuk pengembangan Ilmu Pengetahuan tentang upaya meningkatkan pendapatan asli daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian tersebut diharapkan memberikan manfaat terhadap masyarakat secara praktis penelitian dapat kiranya memberikan masukan dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah.