IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL DALAM HAL PARIWISATA SETELAH LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

SKRIPSI

Oleh:

Muhammad Arkan Tunas Junior

No. Mahasiswa: 13410671

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL DALAM HAL PARIWISATA SETELAH LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

SKRIPSI

Oleh:

Muhammad Arkan Tunas Junior

No. Mahasiswa: 13410671

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL DALAM HAL PARIWISATA SETELAH LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

SKRIPSI

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

Oleh:
Muhammad Arkan Tunas Junior
Nomor Mahasiswa : 13410671

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PERSETUJUAN

"IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL DALAM HAL PARIWISATA SETELAH LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014"

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

Pada Tanggal:

Yogyakarta, 13 Maret 2018
Dosen Pembimbing Tugas Akhir

(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum)
NIP: 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL DALAM HAL PARIWISATA SETELAH LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 09 April 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 09 April 2018

Tim Penguji		**Tanda Tangan**
1. Ketua	: Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.	.....
2. Anggota	: Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.	.....
3. Anggota	: Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.	.....

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,

(Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum.)
NIP: 84410010

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Muhammad Arkan Tunas Junior**
Nomor Mahasiwa : **13410671**

adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL DALAM HAL PARIWISATA SETELAH LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Karya tulis ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Saya menjamin hasil karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (*plagiat*);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini adalah pada saya, tetapi 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 untukmempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, 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 dan 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 ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda *plagiat* disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 13 Maret 2018
Yang membuat pernyataan



Muhammad Arkan Tunas Junior

CURICULUM VITAE

1. Nama : Muhammad Arkan Tunas Junior
2. Tempat, Tanggal Lahir : Jakarta, 04 Juni 1995
3. Jenis Kelamain : Laki - Laki
4. Golongan Darah : A
5. Agama : Islam
6. Alamat Terakhir : Nologaten No. 310, Caturtunggal, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Penggilingan Baru Perumahan Pondok Dukuh Indah B2/3, Kp. Dukuh, Jakarta Timur
8. Identitas Orang Tua :
   a. Nama Ayah : Tunas Eko Purnomo
      Pekerjaan Ayah : BUMN
   b. Nama Ibu : Rusnawati Abbas
      Pekerjaan Ibu : BUMD
9. Riwayat Pendidikan
   a. SD : SD Islam PB. Soedirman
   b. SMP : SMP Islam PB. Soedirman
   c. SMA : SMA Islam PB. Soedirman
10. Organisasi :
    - Fungsionaris Departemen PAJAK LEM FH UII 2014-2015

- Staff Departemen Kompetisi UKM Forum Kajian dan Penulisan Hukum

11. Pengalama Lainnya :

- Staff Departemen Perlengkapan Sarasehan Budaya 2015
- Koor Transportasi dan Humas D'CASE (The Competition of Art, Sport, and Education 2015 LEM FH UII
- Liasion Officer Kompetisi Peradilan Semu Tingkat Nasional 2015
- Liasion Officer Kompetisi Hukum Nasional UII Law Fair Piala Mohammad Natsir 2016

12. Hobby : Futsal, mancing.

Yogkarta, 13 Maret 2018

Muhammad Arkan Tunas Junior

MOTTO

***Inna ma'al usri yusro* (Al-Insyiroh:6)**

(sesungguhnya bersama kesulitan itu Allah memberikan kemudahan)

Waman yataqillah yaj'al lahu mahrajan, Wayarzuqhu min haitsu laa yahtasib

(At-Thalq:2-3)

(Barang siapa yang bertaqwa kepada Allah niscaya Allah akan mangadakanya jalan Keluar, Dan memberinya rejeki dari arah yang tidak disangka-sangka)

"Terus berusaha janganlah cepat berpuas diri akan suatu hal yang sudah di raih"

- *MATJ*

HALAMAN PERSEMBAHAN

Hasil penulisan ini penulis persembahkan kepada:

Dzat yang Maha Besar, ALLAH SWT,

Rasulullah Muhammad SAW,

Bapakku Tunas Eko Purnomo,
Ibukku Rusnawati,
Kakakku Aldesta,
Adikku Andika,

Semua sahabatku, *terima kasih telah menanyakan "kapan skripsimu selesai" yang telah memotivasi penulis.*

Almamater dan segenap Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Islam

Indonesia tercinta

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillahirrabbil'aalamiin, puji syukur kehadirat Allah SWT, dzat yang Esa, yang telah memberikan rahmat, hidayah, kesempatan, dan kemudahan bagi kita semua dalam menjalankan amanah yang menjadi tanggung jawab kita. Shalawat sertasalam semoga selalu tercurah kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, inspirasi akhlak dan pribadi mulia.

Atas karunia dan pertolongan dari Allah SWT penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul **IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL DALAM HAL PARIWISATA SETELAH LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014.**

Dengan penuh hormat, penulis mengucapkan terima kasih yang setulus tulusnya dan sebesar besarnya kepada semua pihak atas segala bantuan, bimbingan dan dorongan semangat kepada penulis selama ini, sehingga skripsi ini terwujud. Untuk itu, kiranya tidak berlebihan apabila pada kesempatan ini penulis sampaikan segala rasa hormat dan ucapan banyak terimakasih kepada:

1. **ALLAH SWT**, karena berkat rahmat, hidayah, dan pertolonganNya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tua tercinta, **Tunas Eko** dan **Rusnawati** yang tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tertinggi;

3. Rektor Universitas Islam Indonesia, **Bapak Nandang Sutrisno, SH., LLM., M.Hum., Ph.D**;
4. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**, Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum**;
5. **Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum** selaku dosen pembimbing penulis yang telah memberikan bimbingan, dukungan, saran dan kritik kepada penulis mengerjakan tugas akhir serta sekaligus menjadi orang tua penulis di Yogyakarta sehingga penulisan tugas akhir ini dapat terselesaikan;
6. **Nurjihad, SH., MH** selaku Dosen Pembimbing Akademik penulis;
7. Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu, nasehat, dan pengalaman yang berguna bagi penulis selama penulis menjalani kuliah;
8. **Mas Reza** selaku Bappeda yang juga telah membantu dan sabar mengarahkan penulis harus kepada siapa saja saya harus mewancarai orang yang tepat untuk mencari data yang saya perlukan;
9. **Ibu Issri Putranti** selaku Kepala Seksi dan Analisis Pasar dan Kerjasama Dinas Pariwisata, Kabupaten Bantul yang telah membantu penulis mencari data yang diperlukan dan juga telah sabar mengarahkan penulis menulis skripsinya ketika bingung;
10. **Mba Mira** bagian divisi akademik yang salah satu tugasnya mengurusi pendaftaran sidang pendadaran, yang telah membantu penulis melengkapi syarat-syarat untuk bisa melakukan pendaftaran sidang pendadaran;

11. Seluruh kawan-kawan terdekat saya **Gilang, Karin, Irvan, Nasiematul Arifat (Ema), Nabila** yang mendoakan dan memberikan motivasi kepada penulis yang pada akhirnya penulis bisa menyelesaikan skripsinya;
12. Delegasi **Piala Mohammad Natsir 2016** yang dulu hanya sebatas delegasi dan LO sekarang menjadi konco kentel diantaranya **Alan, Darti, Hanna, Arini, Rofi** yang mendoakan dan memotivasi penulis supaya skripsinya selesai dan mendapat kerja sesuai yang diinginkan penulis;
13. Kawan terdekat **SMP** saya **Akhmad Kautsar Fattah** yang memotivasi dan mendoakan penulis agar skripsinya cepat selesai;
14. Seluruh kerabat terdekat saya **"ASOY GEBOY", Mas Adit, Andrey, Bram, Aldo, Firman, Felico**;
15. Sahabat-sahabat kelas H FH UII angkatan 2013 dan lainnya diantaranya **Obi, Daus, Danang, Mahen, Nurhadi, Chandra, Bayu Mei, Ferry**, **Hasbi, Mawardi, Ninis** dan masih banyak lagi yang tidak bisa disebutkan satu- persatu yang selalu memberikan semangat dan motivasi kepada penulis;
16. Seluruh keluarga besar **LEM FH UII** dan Departemen **PAJAK** yang telah membantu penulis menjadi pribadi yang lebih baik dari sebelumnya yang tidak tahu apa-apa tentang ilmu menjadi seorang pemimpin, ilmu bagaimana membangun relasi, ilmu cara mengadvokasi suatu hal dan masih banyak lagi ilmu-ilmu yang saya dapatkan disana;
17. Saudaraku **"SANGA"**, **Edi a.s Sepuh, Fajar, Aji, Iqbal, Rusman, Arip a.s Lawlit, Fajar Jar**, dan **Indra** yang sejak semester 1 berjuang bersama dan

saling memberikan semangat serta motivasi kepada Penulis agar segera menyelesaikan penulisan ini;

18. Seluruh kerabat dari Keluarga Besar **UKM FKPH UII** yang mendoakan, mendukung, dan memotivasi penulis, **Mba Maryam, Meiria, Satrio, Mega, Dimas**, dan masih banyak lagi yang tentu tidak cukup disebutkan satu-persatu;
19. **Kunti Karisma Media** sebagai orang yang hobinya marah-marah tapi selalu memberikan semangat dan memotivasi penulis, sebagai seorang terdekat dan sebagai pengisi hati dan hari-hari penulis, dan sebagai orang yang senantiasa menemani dan mendengarkan keluh kesah penulis dalam proses penyelesaian tugas akhir ini;
20. Semua pihak yang telah ikut membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini tersebut yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu atas segala bantuan yang diberikan, semoga mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Aamiin.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari sempurna, hal ini dikarenakan keterbatasan penulis. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan dan saran yang menunjang kesempurnaan penulisan hukum ini. Doa penulis panjatkan kepada Allah SWT agar penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan bermanfaat bagi masyarakat umum serta perkembangan ilmu pengetahuan.

Wassalam mu'alaikum Wr. Wb.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL …….. iii

HALAMAN PERSETUJUAN iv

HALAMAN PENGESAHAN v

LEMBAR ORISINALITAS vi

CURRICULUM VITAE vii

HALAMAN MOTTO ix

HALAMAN PERSEMBAHAN x

KATA PENGANTAR..... xi

DAFTAR ISI..... xv

ABSTRAK xviii

BAB I. PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 7

C. Tujuan Penelitian 7

D. Tinjauan Pustaka 8

E. Metode Penelitian..... 17

F. Kerangka Skripsi..... 19

BAB II. TINJAUAN UMUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM ……..... 21

A. Teori Otonomi Daerah 21

B. Pemerintah Daerah 31

C. Kewenangan 40

BAB III. IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL DALAM HAL PARIWISATA SETELAH LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 46

A. Kewenangan Kabupaten Bantul Dalam Mengelola Pariwisata Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pariwisata..... 46

B. Deskripsi Kabupaten Bantul dan Potensi Wisata..... 55

C. Pengaturan Pariwisata di Kabupaten Bantul 57

D. Sektor Pariwisata di Kabupaten Bantul Sebelum dan Sesudah Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 62

E. Faktor-Faktor Apa Saja Yang Mendukung Dan Menghambat Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Bantul..... 65

E.1 Faktor-Faktor Yang Mendukung Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Bantul 71

E.2 Faktor-Faktor Yang Menghambat Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Bantul 73

BAB IV. PENUTUP 77

A. Kesimpulan 77

B. Saran 80

DAFTAR PUSTAKA 82

ABSTRAK

Peneltian ini mengkaji tentang "Implikasi Perubahan Undang-Undang Pemerintah Daerah Terhadap Kewenangan Pemrintah Kabupaten Bantul Dalam Hal Pariwisata Setelah Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014". Ada dua permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini yaitu Pertama, Kewenangan Kabupaten dalam mengelola pariwisata menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata?; *Kedua, Faktor-Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat pengembangan pariwisata di Kabupaten Bantul*? *Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Data penelitian dilakukan dengan wawancara dengan narasumber dan dilengkapi dengan dokumen-dokumen. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan sosial dalam menganalisis data dan disajikan secara kualitatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bidang kepariwisataan sangat penting demi mendukung ekonomi kreatif masyarakat. Kedua, sebelum lahirnya Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah juga telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk bisa mengatur rumah tangga nya sendiri salah satunya berkaitan dengan masalah pariwisata tetapi tidak secara eskplisit disebutkan seperti dalam UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata. Ketiga, sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 3 UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang pariwisata "Kepariwisataan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat*.

Kata Kunci: *Pariwisata, Undang-Undang, Pemerintah Daerah*.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Era demokratisasi di Indonesia ditandai dengan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya di berbagai daerah. Daerah menginginkan agar Pemerintah Pusat menyerahkan sebesar-besarnya urusan yang selama ini ditangani oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai daerah otonom. Desentralisasi menjadi sebuah era baru pembangunan Indonesia. Sistem ini meletakkan fondasi pembangunan dengan memberikan otoritas kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan daerah masing-masing. Salah satu yang menjadi unsur pembangunan otonomi daerah adalah sektor pariwisata. Memang masih ada bagian dari pariwisata yang menjadi kewajiban pemerintah pusat untuk pengelolaan, namun pembangunan dari beberapa destinasi wisata sudah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.[1]

Dalam penyelengaraan pemerintahan, daerah diberikan kesempatan serta keleluasaan dan kewenangan untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang disebut dengan asas desentralisasi. Di dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah menyelenggarakan otonomi daerah. UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan yang kuat, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR- RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta

[1] http://repo.unsrat.ac.id/361/1/KEWENANGAN_PEMERINTAH_DAERAH_TERHADAPPENGELOLAAN_TAMAN_NASIONAL_BUNAKEN_PROVINSI_SULAWESI_UTARA.pdf (diakses pada hari minggu tanggal 15 Oktober 2017 pukul 20.17 WIB).

Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2]

Sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, artinya ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah daerah sendiri. Hal ini yang akan melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.[3] Pasal 1 angka 6 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa:" Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Semangat otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, gagasan otonomi daerah harus dipahami sebagai masalah lama. Dalam sejarah perkembangan pemeintah Republik Indonesia gagasan dan realisasi konsep otonomi jatuh bangun, datang dan pergi.[4]

Dalam perspektif historis, penerapan otonomi daerah bergerak fluktuatif disebabkan dari pengaruh konfigurasi politik di tingkat pusat pada suatu kurun waktu tertentu, dimana pada suatu waktu terasa lebih berpihak pada pemerintah pusat dan pada saat yang berlainan lebih berat dan berpihak pada pemerintah

---

[2] Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT SUN Jakarta, 2002, hlm. 1-2

[3] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika), Pustaka Pelaja*r, Yogyakarta, 2009, hlm. 54

[4] Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 60

daerah. Hal ini mengindikasikan formulasi mengenai otonomi daerah dengan segala implikasinya belum secara permanen menjawab kebutuhan dan kepentingan dua kutub pemerintahan yang berbeda baik pusat dan daerah.[5]

Terkait dengan diskursus otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan sesuai dengan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah dimana dalam UU ini pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur daerahnya mulai dari pendidikan sampai dengan pemanfaatan SDA yang ada di dalam wilayahnya. Hal ini berimplikasi terkait peningkatan kesejahteraan daerah. Selain itu di UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mempertegas kembali kewenangan daerah untuk mengatur sejumlah urusan tertentu, salah satu kewenangan daerah berkaitan dengan pariwisata. Pariwisata sendiri merupakan salah satu penyumbang besar terhadap pendapatan daerah, hal tersebut dikarenakan pariwisata menjadi daya tarik yang luar biasa dalam menggerakkan roda perekonomian daerah berupaya menggali sebesar-besarnya potensi pariwisata daerahnya masing-masing. Salah satu daerah di Indonesia yang terkenal dengan kota pendidikan dan kebudayaan yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki sejumlah daerah wisata yang tersebar di kabupaten Kulonprogo, Gunung Kidul, Sleman, Bantul dan kota Yogyakarta. Daerah-daerah tersebut menjadikan pariwisata sebagai sumber utama pendapatan daerah.

Selanjutnya di dalam Perda Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Perda Nomor 3 Tahun. 2005 tentang “Ijin Usaha Jasa Pariwisata” dan Perda Nomor 17 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Perda Nomor 4 Tahun 2005

[5] *Ibid*., hlm. 64-65

tentang “Ijin Usaha Obyek dan Daya Tarik Wisata Alam”. Kemudian dalam Perda terbaru Nomor 4 Tahun 2014 tentang “Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata” dan Perda Nomor 18 Tahun 2015 tentang “Rencana Induk Kepariwisataan Daerah Tahun 2015-2025” dimana kedua Perda ini mengatur tentang tata kelola dan pengembangan pariwisata yang ada di Kabupaten Bantul.

Perkembangan kawasan pariwisata tentunya tidak tumbuh begitu saja tanpa ada suatu usaha yang dilakukan, oleh karena itu maka ketersediaan sarana dan prasarana serta aturan yang mendukung sangat dibutuhkan untuk pengembangan sektor ini dan agar dapat menjadi salah satu sektor andalan. Kualitas lingkungan merupakan bagian integral dari industri wisata. Bagi pengembang dan penyelenggara kegiatan wisata, kualitas lingkungan harus mendapat perhatian utama. Pariwisata adalah industri yang terkait dengan tujuan wisata dengan karakter-karakter keindahan, keseimbangan, natural, kesehatan, dan kualitas lingkungan yang terjamin. Kata “lingkungan” sering muncul sebagai salah satu kunci sukses penyelenggara wisata. Lingkungan banyak mengacu kepada hal-hal fisik alamiah. Misalnya bentang alam dan komponen fisik buatan manusia, seperti pos-pos pengamatan, kolam renang buatan, atau bangunan bangunan penunjang aktifitas wisata lainnya. Faktor sosial dan budaya juga dipertimbangkan sebagai lingkungan yang terintegrasi dengan industri pariwisata. Kualitas lingkungan meliputi kualitas bentang atau pemandangan alamiah itu sendiri, yang kualitasnya dapat menurun karena aktifitas manusia. Keindahan dan kenyamanan daerah tujuan wisata, seperti keindahan pemandangan alam, seperti air terjun dan sungai, air bersih, udara segar, dan keanekaragaman spesies, kualitasnya bisa memburuk

karena aktifitas manusia, tidak terkecuali aktifitas wisata itu sendiri. Menurut hukum permintaan wisata, kualitas lingkungan merupakan bagian integral dari suguhan-suguhan alamiah, dengan demikian pemeliharaan terhadap kualitas lingkungan menjadi syarat mutlak bagi daya tahan terhadap kompetisi pemilihan tujuan wisata oleh wisatawan, Jika kualitas suatu daerah tujuan wisata menurun, maka tempat tersebut cenderung diabaikan.[6]

Kabupaten Bantul merupakan salah satu kabupaten yang ada di DIY yang mengandalkan pariwisata sebagai sumber pendapatan daerahnya. Hal tersebut dapat kita lihat dengan berbagai objek wisata yang ada di kabupaten itu sendiri, diantaranya pantai parangtritis, kebun buah mangunan, hutan pinus mangunan, dll. Ini membuktikan bahwa kabupaten Bantul merupakan salah satu tujuan wisata yang banyak digemari oleh masyarakat baik daerah, luar daerah maupun mancanegara. Tentunya, dengan objek wisata yang ada di Kabupaten Bantul tersebut, pemerintah Kabupaten Bantul harus melakukan pengaturan terkait pemanfaatan objek wisata tersebut baik dari segi sarana prasarana serta keamanan untuk menjamin kenyamanan para wisatawan.

Namun terdapat sejumlah permasalahan yang dikaitkan dengan adanya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, khususnya Kabupaten Bantul dikarenakan terdapat sejumlah tempat wisata di Kabupaten Bantul yang terdiri dari berbagai bidang seperti; kehutanan, laut, desa wisata, pasar kerajinan, dll. Tentunya menjadi permasalahan tersendiri bagi pemerintah Kabupaten Bantul untuk mengelolanya. Oleh karena itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun

[6] http://eprints.uny.ac.id/24498/3/3%20BAB%20I.pdf (diakses pada hari Minggu 15 Oktober 2017 pada pukul 21.29 WIB).

2014 tentang pemerintah daerah memberikan landasan lebih kuat bagi daerah untuk bisa mengelola secara maksimal pariwisata yang ada di daerahnya, tetapi lahirnya Undang-Undang tesebut juga berimplikasi terhadap pengurangan sejumlah kewenangan daerah terkait pengelolaan hutan serta minerba. Dimana pengelolaan kehutanan dan minerba dialihkan kepada provinsi selaku perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Selanjutnya terdapat permasalahan lain yang harus menjadi perhatian pemerintah Kabupaten Bantul terkait faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pengembangan pariwisata di Kabupaten Bantul. Yang mana bila kedua faktor tersebut tidak diperhatikan akan menghambat pengembangan pariwisata di Kabupaten Bantul.

Sebagaimana kita ketahui bahwa pariwisata merupakan salah satu sektor yang sangat menjanjikan bila dimanfaatkan secara maksimal.apalagi pariwisata di Kabupaten Bantul bisa dikatakan sebagai salah satu wisata yang sudah terkenal sampai mancanegara, namun sayang nya pengelolaannya belum dilakukkan secara maksimal, hal ini dapat kita lihat bahwa PAD dari bidang pariwisata masih sangat kecil bila dilihat dari jumlah keseluruhan PAD yang ada. Hal ini dapat kita lihat dari data yang penulis dapatkan pada tahun 2012-2013 yaitu:

Tabel 1.1 : Tabel Kontribusi PAD dari Pariwisata di Kabupaten Bantul tahun 2012-2013

No.	Tahun	PAD
1	2012	8.640.795.150
2	2013	9.120.764.400

Sumber: https://bantulkab.go.id/datapokok/0702_obyek_wisata.html

Tabel 1.2 : Tabel Perkembangan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Bantul tahun 2012-2013

No.	Tahun	Jumlah sengketa
1	2012	166.597.778.029
2	2013	224.197.864.331

Sumber: https://bantulkab.go.id/datapokok/1004_pad.html

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa pariwisata belum memberikan dampak yang signifikan terhadap PAD Kabupaten Bantul. Namun bila Pariwisata di Kabupaten Bantul dapat dimaksimalkan potensinya maka tentunya dampak yang diberikan kepada PAD pun akan lebih besar daripada PAD saat ini.

Oleh karena itu penulis akan mencoba mengkaji implikasi perubahan Undang-Undang Pemerintah Daerah terhadap kewenangan pemerintah Kabupaten Bantul dalam hal Pariwisata setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hal ini bertujuan untuk melihat sejauh mana kewenangan yang diberikan oleh UU dapat di implementasikan secara baik dalam aturan Pelaksana yaitu Perda untuk memaksimalkan potensi pariwisata yang ada di Kabupaten Bantul serta meningkatkan PAD daerah.

B. Rumusan masalah

1. Apa kewenangan Kabupaten Bantul dalam mengelola pariwisata menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pariwisata?
2. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat urusan pariwisata di Kabupaten Bantul?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui implikasi perubahan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 untuk urusan pariwisata di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat urusan pariwisata di Kabupaten Bantul pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

D. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni autos yang berarti sendiri dan nomos yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W.van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigenhuishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).[7]

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah

[7] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 83

tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pegembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan mebatasi ruang gerak otonomi daerah.[8]

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.[9] Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab 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.[10]

2. Pemerintah Daerah

Dalam perspektif hukum publik, keberadaan satuan pemerintahan daerah itu berkaitan erat dengan konsepsi negara hukum, atau dengan ungkapan lain, diskursus tentang pemerintahan daerah dapat dipahami terutama melalui konsepsi negara hukum. Atas dasar itu, maka dipandang perlu menampilkan apa itu negara

---

[8] *Ibid*.
[9] *Ibid*.
[10] *Ibid*., hlm. 84

hukum. Sebenarnya tidak diketahui dengan pasti sejak kapan negara hukum itu muncul, namun sebagai suatu konsepsi, secara umum telah disepakati oleh para sarjana bahwa gagasan awal tentang negara hukum itu muncul pada Plato, Nomoi, yang didalamnya ia mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.[11]

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, paling tidak ada emapt unsur negara hukum seperti tersebut di atas, yaitu; a) unsur pembagian kekuasaan negara; b) unsur pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat; c) unsur pemerintahan dalam menjalan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping ketiga unsur ini, penyelenggaraan pemerintahan daerah juga memiliki keterkaitan dengan ajaran negara kesejahteraan, yang dapat dilakukan sebagai unsur keempat.[12]

Dengan demikian, berdasarkan empat unsur negara hukum tersebut, tampak bahwa keberadaan satuan pemerintahan daerah dalam suatu negara merupakan salah satu perwujudan dari negara hukum demokratis. Adapun dalam konteks dalam negara kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, satuan pemerintahan daerah merupakan salah satu sendi negara. Menurut Bagir Manan, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan. Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*)

[11] Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013, hlm. 1

[12] *Ibid*., hlm. 6

otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian dan isi otonomi.[13]

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 18 berbunyi:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dimana pasal inilah yang menjadi dasar adanya pemerintahan daerah di Indonesia.

3. Kewenangan Daerah

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan

[13] *Ibid*., hlm. 14

dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).[14]

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 hkum 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 negara.[15]

Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama baik setiap tindakan dan perbuatan hokum dari setiap level pemerintahan, dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah dan apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik. Secara umum, kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat serta tugas pembantuan (*medebewind*). Cara memperoleh kewenangan tersebut juga

[14] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36

[15] Ridwan HR., *Op Cit*., hlm. 99

menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian level pemerintahan yang bersifat nasional, regional, dan lokal atau level pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan. Selain itu pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (*delegator*) dan level pemerintahan yang lebih rendah (*delegans*).[16]

Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab diantara berbagai level pemerintahan yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi, dan mandat dapat digambarkan bagaimana berbagai level pemerintahan tersebut mempunyai hak, kewajiban, dan tanggung jawab yang berbeda antara satu level pemerintahan dengan level pemerintahan lainnya. Dengan demikian, terjadi perbedaan tugas dan wewenang di antara berbagai level pemerintahan tersebut, dan pada akhirnya dapat menciptakan perbedaan ruang lingkup kekuasaan dan tanggung jawab diantara mereka.[17]

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenagan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatan dapat ditugaskan oleh Pemerintah

[16]http://www.akilmochtar.com/wp-content/uploads/2011/06/Kewenangan-Pusat-Dan-Daerah-Dalam-Pembangunan-Daerah-Di-Era-Otonomi..pdf diakses pada tanggal 19 Oktober 2017 pukul 20.00 WIB

[17]*Ibid*.

kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.[18]

Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.[19]

Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenagan yang diserahkan tersebut.[20]

Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Dalam penyelengaraan kewenangan Pemerintah yang diserahkan dan/atau dilimpahkan kepada Daerah/Gubernur, Daerah/Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengelolanya mulai dari pembiayaan, perizinan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sesuai dengan standar, norma, dan kebijakan Pemerintah.[21]

Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan

---

[18] Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Op.Cit*., hlm. 10
[19] *Ibid*., hlm. 11
[20] *Ibid*.
[21] *Ibid*.

dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota misalnya adalah kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan.[22]

Kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya bagi Provinsi adalah:[23]

a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro.
b. Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah Provinsi.
c. Pengelolaan pelabuhan regional.
d. Pengendalian lingkungan hidup.
e. Promosi dagang dan budaya/pariwisata.
f. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman.
g. Perencanaan tata ruang Propinsi.

Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan 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).[24] Sistem pemerintahan di Indonesia meliputi;

1. Pemerintah pusat, yaitu dalam Bab III Pasal 4 UUD NRI disebutkan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh wakil presiden,

---

[22] *Ibid*.
[23] *Ibid*.
[24] Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 2

dan presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir exekutief*) menteri selaku pemimpin departemen harus mengetahui seluk beluk hal yang mengenai bidang dimana menteri tersebut ditempatkan oleh presiden, dengan hal itu maka menteri mempunyai pengaruh besar terhadap presiden dalam membentuk politik negara.

2. Pemeritahan daerah, yaitu Sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah "penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945". Penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota, dan perangkat daerah. Unsur perangkat daerah ini merupakan unsur birokratis yang ada di daerah meliputi tugas-tugas para kepala dinas, kepala badan, unit-unit kerja di lingkungan pemerintah daerah yang sehari-harinya dikendalikan oleh sekretaris daerah.

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan dengan sistem otonomi yang berasaskan desentralisasi, dekonsentrasi, serta tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif.[25] Pelaksanaan asas otonomi daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah memperhatikan mengenai kondisi geografis, sistem politik, hukum, sosial, dan budaya yang ada di Indonesia.

[25] *Ibid*., hlm. 5

Kebijakan otonomi daerah yang dikelola daerah dengan baik akan mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

   Objek penelitian adalah mengkaji implikasi perubahan Undang-Undang Pemerintah Daerah terhadap kewenangan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam hal Pariwisata setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

2. Subjek penelitian

   Subjek-subjek penelitian ini adalah sebagai berikut:

   a. Bagian hukum pemerintah Kabupaten Bantul,
   b. Badan Perencanan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul.
   c. Kepala dinas pariwisata Kabupaten Bantul.

3. Sumber Data Penelitian

   Sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; bahan hukum tersier.

   a. Bahan Hukum Primer, yang merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam peneitian ini meliputi:
      1) Undang-Undang NRI Nomor 18 Tahun 1945
      2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
      3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul:

1) Perda Kabupaten Bantul Nomor 18 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Tahun 2015-2025

Peraturan Bupati Kabupaten Bantul:

1) Peraturan Bupati Nomor 126 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Pariwisata di Kabupaten Bantul

b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku dan makalah-makalah. Dalam hal ini penulis mengunakan buku sebagai bahan analisis.

c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode wawancara dan metode penelitian *library research*. Metode wawancara yaitu metode tanya jawab melalui tatap muka. Sedangkan metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan model pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan karena bahan utama yang akan dianalisis adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pememrintah Daerah dan Perda Nomor 16 dan 17 Tahun 2008 serta Perda Nomor 4 Tahun 2014 dan Perda Nomor 18 Tahun 2015 tentang pariwis

6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab permasalahan yang ada.

F. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun 4 bab (empat bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: menguraikan tinjauan pustaka, pada bagian ini akan menguraikan, teori otonomi daerah, teori pemerintah daerah, dan teori kewenangan daerah. Digunakannnya ke empat teori tersebut sangat relevan dengan topiik permasalahan serta menjadi pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang diangkat.

BAB III: Akan menjelaskan tentang Implikasi Perubahan Undang-Undang Pemerintah Daerah Terhadap Kewenangan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam hal Pariwisata setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

BAB IV: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB III.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH, PEMERINTAH DAERAH, DAN KEWENANGAN

A. TEORI OTONOMI DAERAH

Otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Sehingga otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), serta mencakup pemerintahan sendiri (*zelfestuur*). Konsep otonomi daerah sebagai implementasi dari sistem desentralisasi terdapat pelimpahan wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mencapai tujuan dengan cara yang dikehendaki daerah masing-masing dengan mempertimbangkan segala aspek dan faktor yang ada di daerah.[26]

Definisi mengenai otonomi daerah bukanlah definisi yang tunggal, karena banyak sarjana yang memberikan definisi tersendiri, yaitu:[27]

1. Menurut C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daeah sebagai menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigenhoushounding*). Selain itu, otonomi juga diartikan sebagai suatu hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya. Otonomi yang demikian disebut sebagai otonomi yang mendasar dan *indigenous*.
2. Ni'matul Huda mengatakan bahwa otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memperhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.
3. Syarif Saleh mengartikan otonomi daerah sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri dimana hak tersebut diperoleh dari pemerintah pusat.

---

[26] Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 14

[27] *Ibid*., hlm. 14-15

4. Wayong bahwa otonomi daerah itu merupakan suatu kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan berpemerintahan sendiri.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[28] Selanjutnya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[29]

Otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheiden zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian dalam hal ini mengandung arti "atas nama dan tanggung jawab sendiri" (*opeigen naam en verantwoordelijkheid*).[30] Dalam Pasal 1 angka (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rumusan pasal ini tidak begitu berbeda dibandingkan dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 1 huruf (h) UU Nomor 22 Tahun 1999 yang berbunyi sebagai berikut; "Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan

[28] Lihat Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

[29] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan NASIONAL, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 805

[30] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 26

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangann". Di dalam kedua rumusan ini ada suatu redaksi yang perlu digaris bawahi yakni *mengurus kepentingan masyarakat setempat.* Kalimat "kepentingan masyarakat" ini ambigu atau multitafsir (*ambigouos; open to more than one interpretation;doubtful or uncertain*) dan mencakup banyak hal yang dapat menyebabkan otonomi daerah ini menjadi sangat luas dan bahkan dapat menjadi tidak proporsional.

Perlu diketahui bahwa kepentingan masyarakat itu di samping yang bersifat publik, ada juga yang bersifat privat. Kepentingan masyarakat dapat pula menyangkut urusan pidana, agama, adat istiadat, dan lain-lain., bahkan mungkin hubungan internasional. Padahal, pemerintah daerah itu hanya diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan publik di daerah atau urusan rumah tangga daerah (*huishounding*). Di luar urusan rumah tangga daerah bukan kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurusnya kecuali diberikan urusan atas dasar tugas pembantuan. Rumusan otonomi daerah yang tepat adalah sebagaimana Pasal 1 huruf (c) UU Nomor 5 Tahun 1974, yakni hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[31]

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan dalam perbincangan tentang sistem pemerintah daerah, istilah otonomi daerah sering diberi tambahan kata sifat seperti otonomi yang seluas-luasnya, otonomi riil, otonomi khusus, otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Disebutkan bahwa otonomi seluas-

[31] *Ibid*., hlm. 26-27

luasnya itu dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan otonom nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.[32]

Landasan hukum melaksanakan otonomi daerah adalah Pasal 18 UUD NRI 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

---

[32] *Ibid*., hlm. 27-28

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[33]

Selain dari pada ahli di atas, para ahli lain memberikan pandangannya mengenai pengertian otonomi daerah, yaitu:[34]

1. Ateng Syarifudin
   Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kebebasan yang bersifat terbatas dan berbeda dari kemerdekaan yang terwujud dalam pemberian otoritas yang harus dipertanggungjawabkan.

[33] Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[34] https://www.sayanda.com/otonomi daerah/#Pengertian_Otonomi_Daerah_Menurut_ParaAhli di akses pada tanggal 9 Januari 2018 pukul 21.09

2. Benyamin Hosein
   Otonomi daerah merupakan pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat dan untuk rakyat yang berada di luar kewenangan pemerintah pusat.
3. Vincent Lemius
   Otonomi daerah adalah suatu kewenangan untuk membuat keputusan politik yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di suatu daerah.

Secara konseptual ada beberapa alasan otonomi daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah, menurut A. Soony Keraf berpendapat ada beberapa alasan, yaitu:[35]

1. Otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah.
2. Melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagain kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat.
3. Kepentingan masyarkat lokal akan lebih diperhatikan dan diakomodasi.
4. Nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Meskipun demikian, bukan berarti tidak terdapat hal yang memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah. Berikut faktor-faktor yang dapat memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah:[36]

1. Faktor manusia

   Manusia adalah subjek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kualitas, serta kapasitasnya karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.

2. Faktor keuangan

   Faktor ini adalah tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada

---

[35] Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Op.Cit*., hlm. 16-17
[36] *Ibid*., hlm. 17-18

kemampuan *self supporting* nya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

3. Faktor peralatan

   Faktor ini merupakan pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya serta prkatis dalam penggunaanya.

4. Faktor organisasi dan manajemen

   Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka haruslah menerapkan sistem otonomi yang bertanggung, yaitu penyelenggaraan otonomi daerah yang harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan cita-cita nasional yang menjadi tujuan utama seperti yang telah dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.[37]

Hakikat otonomi daerah pada dasarnya, hakikat otonomi daerah merupakan upaya yang dibentuk guna memperbaiki kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dengan melakukan kegiatan atau membuat pembaharuan yang sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat.[38]

Karena hakikatnya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, maka data keuangan memegang peranan penting dalam hal

---

[37] *Ibid.*

[38] http://www.berbagaireviews.com/2017/01/pengertian-otonomi-daerah-dasar-hukum.html di akses pada tanggal 17 Januari 2018 pukul 22.23

pengelolaan sumber pembiayaan serta alokasi pendapatan dan belanja daerah agar sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah yang bersangkutan.[39]

Otonomi daerah adalah sebuah tema besar (*grand theme).* Bisa dimaknai dan dicermati dari berbagai prespektif. Bisa dari politik pemerintahan, bisa dari aspek ekonomi, hukum, khususnya hukum administrasi pemerintahan. Demikian pula dari refleksi administrasi politik, dalam hal ini dipandang sebagai sebuah kebijakan suatu rejim yang sedang berkuasa, dan berbagai segi lainnya. Dari kesemuanya ini, dapat dijadikan sebagai penerapan norma dasar bahwa otonomi daerah merupakan tema sentral dalam mekanisme internal administrasi Pemerintahan Daerah dalam sebuah negara yang berbentuk Kesatuan.[40]

Pada dasarnya, otonomi daerah itu mengandung dua sisi yang memerlukan pencermatan lebih dalam. Karena di sinilah dasar elaborasi terhadap permasalahan otonomi daerah. Pada satu sisi adalah tentang kebebasan mengatur pemerintahan sendiri, pada sisi lain, kandungan tentang pembatasan yang tentunya harus dilakukan dalam bingkai persatuan dan kesatuan. Untuk itu, bagi daerah kebebasan pengelolaan berbagai potensi di daerah harus secara konkret dapat mewujudkan inisiatif sendiri. Dalam arti untuk mengelola dan mengoptimalkan seluruh potensi yang ada di daerahnya. Adanya kebebasan ntuk berinisiatif merupakan komponen sangat penting dalam kaitannya dengan operasionalisasi otonomi daerah.[41]

---

[39] *Ibid*.

[40] Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Pelajar Pustaka, Yogyakarta, 2013, hlm. 1

[41] *Ibid*., hlm. 5

Titik keberangkatan otonomi daerah adalah kondisi yang benar-benar riil, di daerah yang bersangkutan. Maknanya bahwa otonomi daerah itu secara konkret dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat. Juga kondisi dan aspek sosiokultural masyarakat setempat. Jadi semuanya atas dasar kenyataan yang konkret, empiris dan sesuai dengan orientasi yang benar-benar ada dan diinginkan oleh rakyat setempat.[42]

Menurut Philipus M. Hadjon, dari segi konsep, otonomi nyata pada dasarnya cenderung memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah sesuai dengan kemampuan dan keadaan dan tuntutan nyata dari daerah tertentu.[43]

Asas dekonsentrasi yang juga menjadi asas dasar diterapkannya otonomi daerah, merupakan asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pada Pemerintah Pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku wakil Pemerintah Pusat.[44]

[42] *Ibid*.
[43] Ridwan H.R, *Loc*.*Cit*.
[44] C.S.T. Kansil, dkk, *Pemerintah Daerah Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 4

Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah di samping berfungsi sebagai alat pemerintah daerah juga sebagai alat pemerintah pusat atau dapat dikatakan sebagai aparatur dekonsentrasi. Kepala-kepala jabatan vertikal yang berada di daerah berfungsi sebagai alat Pemerintah Pusat, yang dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya secara operasional dikoordinasi oleh Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah Pusat.[45]

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

[45] *Ibid*., hlm. 45

B. Pemerintah Daerah

Esesensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelengaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya.[46]

Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi antara pusat dan daerah dalam penyelengaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemmh daerah.[47]

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara.[48]

Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal mengenai Pemerintah Daerah yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki berbagai paradigma baru

---

[46] Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95

[47] *Ibid*.

[48] *Ibid*.

dan arah politik Pemerintah Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut dapat dilihat pada prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan tersebut:[49]

1. *Prinsip Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)). Prinsip ini mengacu pada konsep otonomi daerah dimana Pemerintah Daerah merupakan suatu pemerintahan otonom didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip ini mengamanatkan untuk membentuk Pemerintah Daerah sebagai satuan pemerintah mandiri didaerah yang demokrasi. Menghilangkan unsur pemerintahan sentralistik dalam Pemerintah Daerah yang mana jabatan politik sebagai Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah;
2. *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-Undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Prinsip yang terdapat pada pasal ini menegaskan untuk memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah sejauh yang diatur di dalam Undang-Undang;
3. *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung penghormatan terhadap keragaman masing-masing daerah, sehingga bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam namun berdasarkan keadaan khusus dan keragaman tergantung pemerintah masing-masing daerah;
4. *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat (2)). Pengakuan dan penghormatan diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan;
5. *Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat (1)). Prinsip ini mengandung penghormatan kepada daerah yang memiliki pemerintahan khusus atau istimewa baik dari tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa;
6. *Prinsip badan perwakilan dipillih secar langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat (3)). Pemilihan Kepala Daerah dan badan legislatif tingkat daerah dipilih secara demokrasi sesuai yang diatur oleh perundang- undangan;
7. *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diakomodir didalam Pasal 2 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa, hubungan tersebut itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

[49] Ni'matul Huda, *Op.Cit*., hlm. 20-23.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen dan volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.[50]

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (3) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan,

[50] Siswanto Sunarno, *Op.Cit*., hlm. 1

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).[51]

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi, yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban pemerintah pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.[52]

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan. Hal ini mengandung makna bahwa urusan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan pusat tidak mungkin dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah pusat guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di semua daerah.[53]

Pada hakekatnya Pemerintah Daerah melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggara pemerintahan sendiri. Otonomi

[51] Siswanto Sunarno, *Loc.Cit*.
[52] *Ibid*., hlm. 5
[53] *Ibid*., hlm. 6

daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[54]

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas
8. Asas efisiensi
9. Asas efektivitas

Asas-asas tersebut di atas dapat diuraikan dalam pengertian sebagai berikut:[55]

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang melandaskan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh imformasiyang benar, jujur dan diskriminatif tentang penyelenggaraan negara, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbagan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

[54] Jimly Asshiddqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 432

[55] Pipin Syarifin, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005, hlm. 85

7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.
8. Asas efisiensi dan efektivitas adalah asas yang menentukan untuk memperoleh efisiensi dilaksanakannya desentralisasi, yaitu pemberian otonomi yang luas supaya lebih efisien (berdaya guna) mengenai waktu dan tenaga. Sedangkan untuk mencapai efektivitas (hasil guna) dilakukan sentralisasi yaitu untuk keperluan ekonomi dan politik.

Sebagai Pemerintah daerah yang melaksanakan otonomi luas di daerahnya, maka pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Pengaturan tentang Peraturan Daerah (Perda) tersebut dijelaskan pada Pasal 236 sampai Pasal 245, sedangkan pengaturan Peraturan Kepala (Perkada) dijelaskan pada Pasal 246 hingga Pasal 248 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat. Urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintah, meliputi:[56]

a. Politik luar negeri;
b. Pertahanan;
c. Keamanan;
d. Yustisi;
e. Moneter dan fiskal nasional;
f. Agama.

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan ini terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah.[57] Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputu urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan.[58]

Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru ini menentukan bahwa Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang

---

[56] Siswanto Sunarno, *Op.Cit*., hlm. 34
[57] *Ibid*., hlm. 35
[58] Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, PT. Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 169

sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Sementara itu, yang termasuk kategori urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan-urusan pemerintahan yang meliputi:

a. kelautan dan perikanan;
b. pariwisata;
c. pertanian;
d. kehutanan;
e. energi dan sumber daya mineral;
f. perdagangan;
g. perindustrian; dan
h. transmigrasi.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang pelayanan umum, meliputi kewenangan, tanggungjawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, pelestarian, bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta penyerasian lingkungan, tata ruang dan rehabilitasi lahan. Dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya antar pemerintahan daerah, meliputi pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya yang menjadi kewenangan daerah; kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya, serta pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.[59]

[59] Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 36

Dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum meliputi:

a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemanan lokal, regional, dan nasional;
d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
e. koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturanperundang-undangan;
f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

C. Kewenangan

Teori Kewenangan diperlukan untuk membedakannya dengan kekuasaan, serta untuk mengetahui bagaimana kewenangan diperoleh. Dalam ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi negara, istilah "kekuasaan" dan "wewenang" terkait erat dengan fungsi pemerintahan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "wewenang" memiliki arti:[60]

1. Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan,
2. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain,
3. Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Sedangkan "kewenangan" memiliki arti:[61]

1. Hal berwenang,
2. Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu hukum pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).[62]

---

[60] Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm. 1150

[61] *Ibid*.

[62] http://digilib.unila.ac.id/3568/12/ BAB%20II.pdf (di akses pada Jum'at 29 Januari 2018 Pukul 17.10 WIB).

Berdasarkan pengertian tersebut diatas diatas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai "*blote match*", sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Webber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan sistem sautu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.[63]

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah kekuaasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:[64]

a. Hukum
b. Kewenangan
c. Keadilan
d. Kejujuran
e. Kebijaksanaan, dan
f. Kebijakan

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staatt in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaaan menurut Miriam Budiarjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk

[63] *Ibid.*
[64] *Ibid.*

mempengaruhi tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.[65]

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepkan sebagai himpunan jabatan-jabatan dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdsarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum.[66]
Sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata yang artinya; kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi, misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas dari konstitusi.[67]

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevogheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philips M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dan "*bevoeghoid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoeghoid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.[68]

---

[65] *Ibid.*
[66] *Ibid.*
[67] *Ibid.*
[68] *Ibid.*

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan Legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.[69]

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authorithy, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevogheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voogheden*). Wewenang merupakan tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah, tetapi meliputi wewenang dalam pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.[70]

Desentralisasi melahirkan adanya wewenang daerah sesuai dengan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.[71]

---

[69] *Ibid*.
[70] *Ibid*.
[71] Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 61

Wewenang pemerintahan daerah pada konsep pemerintahan daerah dan merupakan hak atau otonomi. Otonomi bermakna pengundungan sendiri. Dalam kepustakaan Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*).[72] Selain itu, dari sisi lain otonomi juga diartikan sebagai membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuivoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtpraak*), dan menindaki sendiri (*zellpolitie*).[73] Dengan demikian, otonomi dapat diartikan dengan adanya kebebasan dan kemandirian untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan wewenang sendiri, menetapkan peraturan sendiri dan pemerintahan daerah sendiri.[74]

Desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan pada akhirnya juga akan mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemrintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintah yang berlapis-lapis maupun bertingkat-tingkat tujuannya antara lain adalah untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi.[75]

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka menurut konsep Alan Norton dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menempatkan masyarakat daerah pada posisi tawar menawar yang tinggi karena kekuasaan yang dimiliki oleh masyarakat daerah dapat dijadikan peyeimbang kekuasaan pusat.[76]

---

[72] *Ibid.*
[73] *Ibid.*
[74] *Ibid.*
[75] Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah* (*Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*), Ctk Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 80
[76] *Ibid.*

Mengenai otonomi daerah, dikenal sistem otonomi material atau pengertian rumah tangga material yaitu antara pemerintah dan pemerintah daerah terdapat pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab) yang diperinci secara tegas dalam undang-undang. Selain itu, dikenal adanya sistem otonomi formal yaitu tisdak ada perincian tegas pembagian wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah dearah. Sedangkan sistem otonomi rill adalah penyerahan wewenang dari pemerintah kepada pemerintah daerah yang didasarkan pada faktor-faktor kemampuan yang nyata atau rill yang ada di daerah.[77]

Selain itu dikenal pula sistem otonomi luas yaitu tugas dan wewenang diberikan secara luas pemerintah kepada pemerintah daerah, kecuali urusan tertentu yang menjadi wewenang pemerintah. Dengan demikian, adanya pembagian dan penyerahan wewenang kepada pemerintah daerah, maka pemerintah daerah memiliki wewenang pemerintahan untuk diatur dan dikelola sendiri secara bebas dan mandiri, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.[78]

Dalam kaitan itu, maka wewenang pemerintah dapat diartikan dengan kemapuan untuk melaksankan hukum positif, melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul lenyapnya akibat hukum tertentu.[79]

---

[77] Murtir Jeddawi, *Op.Cit.*, hlm. 62
[78] *Ibid.*
[79] *Ibid.*

BAB III

PEMBAHASAN

A. Kewenangan Kabupaten Bantul Dalam Mengelola Pariwisata Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pariwisata

Di era globalisasi saat ini tak bisa di pungkiri bahwa Pariwisata menjadi salah satu andalan dalam pembangunan suatu negara. Pariwisata yang memiliki nilai ekonomi yang tinggi menciptatakan daya saing yang tinggi di saat ini. Pariwisata yang mencangkup nilai-nilai luhur dipertahankan menjadi suatu cita dalam suatu negara. Kegiatan wisata sesungguhnya tidak hanya kegiatan yang berbentuk perjalanan berekreasi semata tapi juga di kaitkan dengan pertemuan ilmiah, atau aspek pendidikan yang ingin tahu kebudayaan lain, dan sebagainya yang merupakan maksud dari kedatangan wisatawan baik yang dari lokal maupun dari mancanegara.Perkembangan dunia Pariwisata telah mengalami berbagai perubahan baik perubahan pola, bentuk dan sifat kegiatan, dorongan orang untuk melakukan perjalanan, cara berpikir, maupun sifat perkembangan itu sendiri. Di dalam mencoba menganalisis kepariwisataan atau merumuskan suatu kerangka berpikir mengenai pariwisata.[80]

Beberapa gambaran akan muncul dalam pemikiran. Kepariwisataan dapat dipandang sebagai suatu gejala yang melukiskan kepergian orang-orang dalam negaranya sendiri (pariwisata domestik) atau penyebrangan orang-orang pada

[80] http://download.portalgaruda.org/article.php?article=107073&val=998 (diakses pada hari Sabtu tgl 16 desember 2017 pukul 21.30 WIB).

tapal batas suatu negara (pariwisata internasional). Proses bepergian ini mengakibatkan terjadinya interaksi; hubungan-hubungan, saling pengertian, perasaan-perasaan, persepsi-persepsi, motivasi, tekanan-tekanan, kepuasan, kenikmatan dan lain-lain diantara sesama pribadi atau antarkelompok. Suatu pendekatan perilaku untuk meneliti, gejala wisatawan ini akan merupakan metode yang tepat untuk menekankan segi manusiawi dari gejala tersebut dan peranannya dalam menjembatani hubungan-hubungan sesama manusia dari berbagai bangsa. Pada umumnya kegiatan wisata merupakan perjalanan yang dilakukan oleh wisatawan di luar tempat tinggalnya bersifat sementara untuk berbagai tujuan selain untuk mencari nafkah. Wisatawan bukan hanya orang yang keluar dari negaranya dan memasuki negara asing, tetapi juga orang yang berpergian dari daerah yang satu kedaerah yang lain dinegara sendiri.

Untuk dapat berpergian keluar dari negaranya atau masuk negara lain, seorang wisatawan harus memenuhi ketentuan keimigrasian yang mengatur lalu lintas orang yang masuk atau keluar dari wilayah suatu negara ke negara lain. Pariwisata merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan wisatawan yang secara langsung menyentuh dan melibatkan masyarakat sehingga membawa berbagai dampak bagi masyarakat setempat. Mencermati kegiatan pariwisata yang terpenting adalah terciptanya suatu keterkaitan psikologi manusia di mana adanya motivasi, kepribadian, nilai dan pengalaman yang menjadi cerminan dalam interaksi wisatawan dengan lingkungan masyarakat yang belum dia kenal sebelumnya. Wisatawan dapat berpergian dikotanya sendiri, misalnya sekeluarga pergi dari rumah dan berpiknik ke kebun binatang atau taman rekreasi di kota itu.

Berekreasi dikota sendiri biasanya kita sebut bertamasya. Wisata tidak hanya untuk mencari hiburan atau bersantaisantai saja, wisatawan berwisata untuk menikmati perjalanan, berekreasi, menyehatkan badan, menghadiri pertemuan ilmiah, mengunjungi peristiwa olahraga, berkenalan dengan kebudayaan lain, dan sebagainya. Wisatawan bukan hanya wisatawan yang memasuki Negara asing seperti disebutkan di atas, melainkan juga wisatawan yang berpergian dari daerah yang satu kedaerah yang lain di negara sendiri. Karena itu kita mengenal wisatawan mancanegara, dan wisatawan domestik. Wisatawan yang berpergian memerlukan berbagai kemudahan seperti sarana pengangkutan, tempat makan dan minum, jasa pelayanan, serta tempat menginap bila perjalanan makan waktu lebih dari 24 jam. Maka, munculah berbagai jenis usaha Pariwisata berupa angkutan, rumah makan, biro perjalanan, penginapan, dan sarana lain. Pariwisata juga merupakan aktivitas dan interaksi manusia dengan lingkungannya. Interaksi tersebut dilakukan melalui penghayatan, harapan-harapan dan keinginan- keinginan terhadap lingkungan tersebut sehingga dapat memberikan rasa kepuasan. Penjelasan umum UU Nomor 10 tahun 2009 tentang pariwisata, Indonesia yang dianugrahi oleh kekayaan – kekayaan alam yang tidak ternilai harganya.

Diawali dengan letak geografi yang strategis, keanekaragaman bahasa dan suku bangsa, keadaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, serta peninggalan sejarah, seni dan budaya merupakan sumber daya dan modal untuk kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila dan di cita-citakan dalam pembukaan Undang-undang Dasar

Negara Republik Indonesia. Sumber daya dan modal tersebut perlu dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan yang di tujukan untuk meningkatkan pendapatan Nasional, memperluas dan memeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan memperdayakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa. Potensi pariwisata yang di miliki masing-masing daerah menunjukkan budaya tuan rumah dan kekayaan alam yang indah serta tradisi masa lalu yang terus di wariskan kepada generasi ke generasi yang kemudian kelola menjadi objek wisata. Objek-objek wisata yang menarik dari berbagai daerah di Indonesia, sesungguhnya mengundang para wisatawan lokal maupun mancanegara untuk datang berkunjung menikmati keunikkan wisata yang berkesan di daerah yang di kunjunginya itu.

Selain itu pariwisata merupakan salah satu ladang bagi setiap daerah untuk bisa menghasilakan sejumlah pemasukan untuk pendapatan asli daerah. Perkembangan globalisasi dan kemajuan teknologi saat ini sangat mempengaruhi pertumbuhan pariwsita, karena adanya teknologi mempermudah promosi bagi daerah-daerah untuk bisa memperkenalkan pariwisata yang ada di daerahnya kepada masyarakat luas baik masyarakat lokal maupun mancanegara.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah daerah yang penuh dengan banyak tempat wisata mulai dari pegunungan, pantai, kebun binatang, budaya, dll. Sehingga Jogja bisa disebut sebagai kota pariwisata, selain sebutan kota pendidikan. Oleh karena itu adanya otonomi daerah tentunya menjadi hal yang

baik bagi setiap daerah di Indonesia, tidak terkecuali Yogyakarta. Selain sebagai daerah otonomi Yogyakarta juga disebut sebagai salah satu daerah yang diberikan status istimewa oleh pemerintah pusat, sehingga status istimewa ini tentunya sangat menguntungkan bagi citra pariwisata yang ada di Yogyakarta.

Sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Yogyakarta, Kabupaten Bantul menjadi salah satu daerah yang mengandalkan pariwisata sebagai salah satu bidang untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Sehingga untuk bisa mendukung pengembangan pariwisata di daerahnya Kabupaten Bantul tentunya harus membangun berbagai infrastruktur untuk mempermudah masyarakat agar bisa mengakses berbagai tempat wisata yang ada di daerahnya, selain itu juga harus didukung oleh pemerintahan Provinsi dan Pemerintah Pusat dalam pengembangannnya.

Oleh karena itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisat merupakan salah satu bentuk dukungan pemerintah pusat terhadap daerah-daerah yang mengandalkan pariwisata sebagai salah satu bidang pendapatannya. Tidak bisa dipungkiri Indonesia sebagai negara terbesar di dunia, Indonesia memiliki belasan ribu pulau yang tersebar di seluruh wilayah negeri yang tersebar dari Sabang sampai Meurake.[81] Tentunya sebagai negara kepulauan dan negara maritim potensi pariwisata di Indonesia masih belum sepenuhnya diekplorasi dengan baik. Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009
tentang Pariwisata menjadi salah satu bentuk keseriusan Pemerintah Pusat untuk

[81] http://www.google.co.id/amp/s/seword.com/ekonomi/ambisi-jokowi/-membangun-kejayaan-maritim/ (diakses pada hari Sabtu tgl 16 desember 2017 pukul 21.35 WIB).

mendukung pengembangan pariwisata daerah, dengan tujuan untuk bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 3 UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan "Kepariwisataan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.[82]

Selanjutnya dipertegas kembali dalam Pasal 4 tentang tujuan pariwisata:[83]

a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi;
b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
c. menghapus kemiskinan;
d. mengatasi pengangguran;
e. melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya;
f. memajukan kebudayaan;
g. mengangkat citra bangsa;
h. memupuk rasa cinta tanah air;
i. memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa; dan
j. mempererat persahabatan antarbangsa.

Di dalam Undang-Undang ini juga diatur terkait pembagaian kewenangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah daerah baik dari segi perencanaan pengembangan wisata, penarikan investor, pengelolaan pariwisata, pendaftaran usaha pariwisata, dan juga pembuatan aturan untuk penunjangan pengembangan pariwisata. Sebagaimana di atur dalam pasal 8, 9, 10,13,15,16, 17, dan 18.

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata menyebutkan "Pembangunan kepariwisataan dilakukan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan yang terdiri atas rencana induk pembangunan

[82] Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata.
[83] Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata.

kepariwisataan nasional, rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi, dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota.[84]

Selanjutnya pasal 9 ayat (1) Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 9 ayat (2) Rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah provinsi.

Pasal 9 ayat (3) Rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Pasal 9 ayat (4) Penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilakukan dengan melibatkan pemangku kepentingan.

Kemudian dalam pasal 10 dijelaskan" Pemerintah dan Pemerintah Daerah mendorong penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing di bidang kepariwisataan sesuai dengan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Dan dipertegas dalam pasal 18 bahwa" Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

[84] Lihat Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata.

Dari ini bisa dilihat bahwa pemerintah daerah khususnya Provinsi memegang sejumlah wewenang penting dalam hal pengelolaan pariwisata, apalagi mengingat bahwa pariwisata merupakan salah satu sektor yang masih sangat mungkin dikembangkan, karena dengan kemajuan teknologi dan pembangunan infrastruktur yang memadai akan memudahkan masyarakat untuk bisa mengakses daerah-daerah pariwsata yang ada di daerah-daerah.

Selain itu di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang pariwisata, adanya pembagian bidang usaha dari kepariwisataan untuk memudahkan bagi pemerintah maupun pemerintah daerah untuk mengelolanya. Sesuai pasal 14 UU Nomor 10 Tahun 2010 tentang pariwisata yang mengklasifikasikan nya ke dalam beberapa bidang yaitu:[85]

(1) Usaha pariwisata meliputi, antara lain:

a. daya tarik wisata;
b. kawasan pariwisata;
c. jasa transportasi wisata;
d. jasa perjalanan wisata;
e. jasa makanan dan minuman;
f. penyediaan akomodasi;
g. penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;
h. penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran
i. jasa informasi pariwisata;
j. jasa konsultan pariwisata;
k. jasa pramuwisata;
l. wisata tirta; dan

[85] Lihat Pasal 14 UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata.

m. spa

Pembagian bidang usaha ini merupakan upaya untuk bisa memaksimalkan pengelolaan pariwisata yang ada di daerah.Provinsi sebagai bagian dari pemerintah pusat dimana sejatinya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat untuk bisa mengelola kepariwisataan yang ada di daerahnya.

Selain pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisaataan, pemberian kewenangan terkait di bidang pengelolaan pariwisata kepada daerah sebagai konsekuensi dari otonomi juga dipertegas kembali di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dimana di dalam undang-undang ini disebutkan;

Urusan Pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:[86]

a. kelautan dan perikanan;
b. pariwisata;
c. pertanian;
d. kehutanan;
e. energi dan sumber daya mineral;
f. perdagangan;
g. perindustrian; dan
h. transmigrasi.

Dapat dikatakan bahwa dalam hal pengelolaan pariwisata pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten mempunyai kebebasan untuk bisa mengatur serta mengelola pariwisata yang ada di daerahnya masing-masing. Karena pada dasarnya pariwisata merupakan salah satu sektor yang bisa meningkatkan pendapatan bagi daerah apabila dikelola dengan benar, Karena pariwisata adalah

[86] Lihat Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

bagaian usaha yang masih bisa dikembangkan dengan hal-hal yang bersifat inovatif.

B. Deskripsi Kabupaten Bantul dan Potensi Wisata

Kabupaten Bantul merupakan salah satu Kabupaten di provinsi DIY, dikenal sebagai salah satu kabupaten yang bisa memikat wistawan karna obyek wisatanya. Obyek-obyek wisata di Kabupaten Bantul mempunyai potensi obyek wisata yang cukup besar, yang meliputi obyek wisata alam, wisata budaya/sejarah, pendidikan, taman hiburan dan sentra industri kerajinan. Dengan keanekaragaman potensi wisata tersebut diharapkan Kabupaten Bantul dapat secara optimal mendukung pengembangan DIY sebagai tujuan wisata utama di Indonesia, dimana pada tahun 1996 Provinsi DIY menempati urutan ke-3 dalam kunjungan wisatawan mancanegara. Pengelolaan obyek wisata secara profesional akan mendorong tumbuh kembangnya industri pariwisata secara menyeluruh yang diharapkan dapat menggerakkan perekonomian masyarakat, memperluas dan memeratakan lapangan pekerjaan dan kesempatan berusaha, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendukung perolehan pendapatan asli daerah secara optimal, serta membawa citra daerah diluar masyarakat DIY.[87]

Pariwisata di Bantul sendiri merupakan salah satu pariwisata yang sangat di kenal bahkan di mancanegara, hal tersebut dikarenakan sejumlah objek wisata di Kabupaten Bantul yang memiliki paranoma yang eksotis dan juga keindahan alam, serta juga edukasi bagi masyrarkat, pariwisata di bantul sendiri terdiri dari

[87] http://www.bantulkab.go.id (diakses pada hari Sabtu 19 Januari 2018 Pukul 15.00 WIB).

pantai-pantai, desa wisata, goa, pasar, kebun atau hutan, pemandian air panas, curug, jembatan, dsb. Adapun nama-nama tempat wisata tersebut yaitu:[88]

1. Pantai Parangtritis
2. Gumuk Pasir Parangkusumo
3. Pantai Depok
4. Pantai Pandansari
5. Curug Pulosari
6. Pemandian Air Panas Parang Wedang
7. Air Terjun Randusari
8. Puncak Becici Bantul
9. Kampung Edukasi Watu Lumbung
10. Goa Gajah Mangunan
11. Hutan Pinus Mangunan
12. Kebun Buah Mangunan
13. Goa Cerme Bantul
14. Makam Raja-Raja Imogiri
15. Jembatan Gantung Selopamioro
16. Gardu Pandang Bukit Mojo Dlingo
17. Bukit Bego Imogiri
18. Tebing Watu Mabur
19. Goa Selarong Bantul
20. Pantai Goa Cemara
21. Bukit Panguk Bantul
22. Air Terjun Kedung Pengilon
23. Bukit Parang Endong
24. Pasar Seni Gabusan Pusat
25. Desa Wisata Tembi Bantul
26. Pantai Samas Bantul
27. Pantai Kuwaru Bantul
28. Pantai Pandasimo Bantul
29. Jurang Tembelan
30. Seribu Batu Songgo Langit
31. Pinus Pengger
32. Watu Goyang
33. Watu Ngadek
34. Rumah Hobbit Mangunan
35. Gardu Pandang Pinus Asri
36. Watu Amben
37. Bukit Lintang Sewu
38. Jembatan Soka
39. Taman Tino Sidin Bantul Yogyakarta

[88] http://www.google.co.id/amp/s/eksotisjogja.com/tempat-wisata-di-bantul-yogyakarta/amp/ (di akses pada hari Sabtu 10 Maret 2018 pukul 18.33 WIB).

40. Grogojan Lepo Dlingo
41. Air Terjun Seribu Batu
42. Air Terjun Tuwondo
43. Curug Bayunibo
44. Grogojan Pucung
45. Pantai Baru
46. Pantai Baros
47. Pantai Parangendog

Namun perlu di ketahui bahwa dengan berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan Pemerintah Kabupaten khususnya dalam pengeloaan hutan dan minerba di cabut. Oleh karena itu urusan pengelolaan wisata Hutan Pinus dan pengelolaan pertambangan minernba tidak lagi berada di bawah pemerintah Kabupaten Bantul melainkan pengelolaannya di lakukan oleh pemerintah provinsi DIY sebagai perpanjangan dari pemerintah pusat.

C. Pengaturan Pariwisata di Kabupaten Bantul

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul yang menempatkan pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata sebagai salah satu sektor prioritas, perlu diikuti dengan langkah tindak lanjut yang kongkrit dan dilaksanakan secara terencana, terarah, terpadu, bertahap, sinergis dan berkelanjutan.[89] Namun semua itu butuh pengaturan dalam rangka mewujudkannya, sehingga disusunlah sebuah Renstra yang memuat harapan dan citacita dalam pembangunan kebudayaan dan pariwisata Kabupaten Bantul ke depan yang dijabarkan melalui penetapan visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, program dan kegiatan.

[89] https://pariwisata.bantulkab.gtorage/dokumen/2014/07/RENSTRA%202011-2015.pdf (diakses pada hari Sabtu 19 Januari 2018 Pukul 15.04 WIB).

Secara umum proses penyusunan Renstra Kebudayaan dan Pariwisata dilakukan dengan mengkombinasikan dua pendekatan perencanaan pembangunan yakni secara *bottom-up* dan *top-down* dengan memperhatikan dan mengadopsi berbagai kebutuhan, kepentingan serta masukan dari *stakeholders* kebudayaan dan pariwisata (Pemerintah, Swasta dan Masyarakat) dan disesuaikan dengan konsep perencanaan pembangunan daerah pada skala makro yakni RPJMD Kabupaten Bantul, Renstra Dinas Pariwisata Propinsi DIY, Renstra Dinas Kebudayaan Propinsi DIY serta Renstra Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata secara Nasional.[90] Dalam bidang kebudayaan, secara umum pembangunan kebudayaan harus memperhatikan arahan-arahan sebagai berikut:[91]

1. Keragaman budaya perlu diangkat kembali melalui reinterpretasi, reposisi dan penemuan kembali kearifan-kearifan kreatif lokal dalam menunjang sosok kebudayaan nasional.
2. Mengembangkan modal sosial dengan mendorong terciptanya wadah yang terbuka dan demokratis bagi dialog kebudayaan;
3. Meningkatkan kecintaan masyarakat terhadap budaya dan produk-produk dalam negeri.
4. Pemberdayaan modal-modal budaya lokal kearah pencapaian kondisi jati diri, menimbulkan kepercayaan diri untuk membuka dialog atau kontak budaya dalam keragaman, sehingga dapat dicapai saling pengertian, saling menghargai, tidak saja untuk menghindari konflik dan kekerasan, tapi juga memotivasi diri bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama.
5. Atas perintah UUD 1945 pasal 32, yaitu Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia, maka perlu adanya politik (atau kebijakan) kebudayaan yang menempatkan kebudayaan dalam kodratnya sebagai upaya masyarakat dalam menjawab tantangan hidup yang dihadapinya.
6. Supaya kebudayaan Indonesia bisa tampil berperan secara strategis dalam upaya membebaskan bangsa ini dari kemelut krisis yang multi-dimensi, maka perlu ada kemauan politik pemerintah serta komitmen seluruh masyarakat untuk menjadikan kebudayaan sebagai gerakan nasional.

---

[90] *Ibid.*
[91] *Ibid.*

Dalam bidang pariwisata, secara umum pembangunan diarahkan pada pengembangan pariwisata sebagai sektor andalan dan unggulan dalam arti luas. Dengan konteks semacam ini, pengembangan pariwisata diharapkan mampu menjadi salah satu penghasil devisa, mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan daerah, memberdayakan perekonomian masyarakat, memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha serta meningkatkan pengenalan dan pemasaran produk nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan tetap memelihara kepribadian bangsa, nilai-nilai agama, serta kelestarian lingkungan hidup.

Dalam konteks pembangunan Kabupaten Bantul di era otonomi daerah, pembangunan sektor kebudayaan dan pariwisata bertujuan untuk mendayagunakan potensi kebudayaan dan kepariwisataan sebagai salah satu ujung tombak dan prioritas dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dalam pemberdayaan masyarakat, perluasan kesempatan kerja, menggerakkan ekonomi kreatif masyarakat dan peningkatan investasi daerah, dengan tetap mendasarkan pada arah dan kebijakan pengembangan di tingkat pusat, perkembangan dan dinamika lapangan, arahan-arahan, serta perubahan peraturan perundangan yang berlaku.[92] Dalam pengaturan nya pariwisata di kabupaten Bantul di kelola oleh dinas paraiwisata sebagaimana di atur dalam Peraturan Buapati Bantul Nomor 126 Tahun 2016 Tentang " Kedudukan, Susunan
Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pariwisata di Kabupaten

[92] *Ibid.*

Bantul.[93] Seperti yang disebutkan dalam pasal 3 yaitu "Dinas Pariwisata mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan bidang pariwisata". Kemudian di pertegas oleh pasal 4 nya yaitu: [94]

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 3, Dinas Pariwisata menyelenggarakan Fungsi:[95]

a. Perumusan kebijakan pariwisata
b. Pelaksanaan bidang pariwisata
c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan bidang pariwisata
d. Pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugas nya; dan
e. Pelaksanaan fungsi lain yang di berikan oleh Bupati sesuai bidang tugas dan fungsinya.

Selain kewenangan yang dimiliki di atas, Dinas Pariwisata sendiri terbagi atas sekretariat dan juga bidang-bidang, UPT, dan kelompok jabatan fungsional. Untuk bidang-bidang nya sendiri terdiri dari: Bidang Pengembangan Destinasi, dan Bidang Pengembangan Kapasitas Pariwisata dan EkonomI Kreatif.[96]

[93] Lihat Peraturan Buapati Bantul Nomor 126 Tahun 2016 tentang "Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pariwisata di Kabupaten Bantul".

[94] Lihat Pasal 3 Peraturan Buapati Bantul Nomor 126 Tahun 2016 tentang "Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pariwisata di Kabupaten Bantul".

[95] Lihat pasal 4 Peraturan Buapati Bantul Nomor 126 Tahun 2016 tentang "Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pariwisata di Kabupaten Bantul".

[96] Lihat pasal 5 Peraturan Buapati Bantul Nomor 126 Tahun 2016 tentang "Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pariwisata di Kabupaten Bantul".

Landasan hukum pengaturan pariwisata di Kabupaten Bantul

1. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 18 tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah tahun 2015-2025.
5. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perizinan Usaha Jasa Pariwisata Di Kabupaten Bantul.
6. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 17 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2005 Tentang Perizinan Usaha Obyek Dan Daya Tarik Wisata Alam Di Kabupaten Bantul.
7. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata.
8. Peraturan Buapati Bantul Nomor 126 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Pariwisata di Kabupaten Bantul.

D. Sektor Pariwisata di Kabupaten Bantul Sebelum dan Sesudah Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah juga telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk bisa mengatur rumah tangga nya sendiri salah satunya berkaitan dengan masalah pariwisata tetapi tidak secara eskplisit disebutkan seperti dalam UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata, karena kewenangan daerah dalam pengelolaan pariwisata hanya secara eksplisit di sebutkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata, baru setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pemberian kewenangan terkait di bidang pengelolaan pariwisata kepada daerah sebagai konsekuensi dari otonomi juga dipertegas di dalam undang-undang ini disebutkan.

Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:[97]

a. kelautan dan perikanan;
b. pariwisata;
c. pertanian;
d. kehutanan;
e. energi dan sumber daya mineral;
f. perdagangan;
g. perindustrian; dan
h. transmigrasi.

[97] Lihat Pasal 11 ayat (1) UU Nomot 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Oleh karena itu implikasi dari lahirnya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mempertegas kembali kewenangan pemerintah daerah, dalam hal ini Pemerintah daerah Kabupaten Bantul dalam mengelola bidang pariwisata di daerahnya untuk tujuan membangun perekonomian daerah serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui di terbitkan nya peraturan daerah kabupaten Bantul tentang pariwisata. Selain itu juga memiliki implikasi lain yaitu di cabutnya kewenangan pemerintah kabupaten Bantul untuk mengelola pariwisata di bidang kehutanan, dan juga pengelolaan pertambangan terkait minerba, dimana kedua urusan tersebut selanjutnya di tangani oleh Pemerintah Provinsi dalam hal ini Pemerintah Provinsi DIY.

PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PARIWISATA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Tabel 1

NO	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN
1	Destinasi Pariwisata	a. Penetapan daya tarik wisata, kawasan strategis pariwisata, dan destinasi pariwisata. b. Pengelolaan daya tarik wisata nasional. c. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata nasional. d. Pengelolaan destinasi pariwisata nasional.	a. Pengelolaan daya tarik wisata provinsi. b. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata provinsi c. Pengelolaan destinasi pariwisata provinsi. d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	a. Pengelolaan daya tarik wisata kabupaten/kota. b. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota. c. Pengelolaan destinasi pariwisata kabupaten/kota . d. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata kabupaten/kota.

		e. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah provinsi		
2	Pemasaran Pariwisata	Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata nasional.	Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata provinsi.	Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota
3	Pengembangan Ekonomi Kreatif melalui Pemanfaatan dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual	Pengembangan ekonomi kreatif nasional yang ditetapkan dengan kriteria.	Penyediaan sarana dan prasarana kota kreatif	Penyediaan prasarana (zona kreatif/ruang kreatif/kota kreatif) sebagai ruang berekspresi, berpromosi dan berinteraksi bagi insan kreatif di Daerah kabupaten/kota.
4	Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Pengembangan, penyelenggaraan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat ahli.	Pelaksanaan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat lanjutan.	Pelaksanaan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat dasar.

Dapat dikatakan bahwa dalam hal pengelolaan pariwisata pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten mempunyai kebebasan untuk bisa mengatur serta mengelola pariwisata yang ada di daerahnya masing-masing. Karena pada dasarnya pariwisata merupakan salah satu sektor yang bisa meningkatkan pendapatan bagi daerah apabila dikelola dengan benar, Karena pariwisata adalah bagaian usaha yang masih bisa dikembangkan dengan hal-hal yang bersifat inovatif.

E. FAKTOR-FAKTOR APA SAJA YANG MENDUKUNG DAN MENGHAMBAT PENGEMBANGAN PARIWISTA DI KABUPATEN BANTUL

Untuk membangun atau mengembangkan suatu daerah dapat dipastikan menjadi tujuan setiap kepala daerah, terlepas dari kepentingan apa yang mereka inginkan. Namun terkadang bahwa membangun dan mengembangkan daerah menjadi tantangan bagi setiap kepala daerah karena untuk bisa merealisasikan pembangunan atau pengembangan daerah tidak mudah untuk dilakukan. Karena dibutuhkan lebih dari sekedar kerja keras, perencanaan yang matang dan juga SDM serta sumber dana yang memadai. Oleh karena itu, banyak kepala daerah dalam membangun daerah terkadang terkendala hal-hal tersebut. Tetapi ada juga kepala daerah yang sudah mempunyai berbagai modal tersebut tetapi tidak dimanfaatkan dengan baik, melainkan tujuan awal mencalonkan diri sebagai kepala daerah untuk mengeruk keuntungan pribadi ataupun kepentingan kelompoknya. Hal ini juga bisa menjadi faktor yang menghambat pembangunan atau pengembangan daerah yang dipimpin olehnya. Sehingga sangat penting bagi setiap kepala daerah harus mempunyai tujuan untuk mengabdi membangun daerahnya bila telah mengemban jabatan tersebut. Karena tanpa rasa mengabdi yang tulus untuk membangun daerah maka pembangunan atau pengembangan daerah itu sendiri tidak akan terlaksana. Setelah kepala daerah mempunyai niat untuk mengabdi, maka selanjutnya yang dibutuhkan adalah perencanaan yang baik dengan didukung oleh SDM dan sumber dana yang memadai. Selain itu juga dibutuhkan dukungan dari berbagai elemen masyarakat yang ada di dalam daerah

tersebut untuk bisa mendukung konsep pembangunan dan juga pengembangan daerah yang diusung oleh kepala daerah tersebut. Begitu juga dengan pengelolaan pariwisata serta pengembangan pariwisata di Kabupaten Bantul. Tidak bisa dipungkiri bahwa Kabupaten Bantul memasukkan pariwisata sebagai salah satu sektor yang yang paling diperhatikan, karena pariwisata merupakan salah satu sektor yang diandalkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Seperti yang diketahui bahwa banyak sekali objek wisata yang tersebar di Kabupaten Bantul, seperti pantai parang tritis, Pantai samas, pantai goa cemara, pantai pandasimo, pantai kwaru, goa selarong, goa cerme, dan tirta tamansari.[98]

Dengan berbagai objek wisata yang dimiliki oleh Kabupaten Bantul tersebut, tentunya merupakan suatu keuntungan tersendiri bagi daerah tersebut, karena dengan semakin banyak objek wisata yang dimiliki tentunya menjadi peluang untuk bisa meningkatkan pendepatan daerahnya. Namun semakin banyak objek wisata yang dimiliki juga memberikan beban yang lebih berat bagi pemerintah daerah, selain dibutuhkan banyak pembanguan infrastruktur dan fasilitas yang mendukung juga dibutuhkan SDM yang handal untuk bisa mengelolanya dengan baik. Selanjutnya yang terpenting adalah bagaimana pemerintah daerah bisa menarik pengunjung dengan mempromosikan daerah tersebut untuk dapat dikenal masyarakat luas. Karena hal ini sangat penting mengingat permasalahan yang ada dari setiap objek wisata ialah kurangnya promosi yang dilakukan untuk memperkenalkan objek wisata tersebut kepada masyarakat luas. Banyak sekali objek wisata yang terdapat di berbagai daerah di Indonesia tidak kalah jauh

[98] https://dokumen.bantulkab.go.id (diakses pada hari Senin tanggal 18 Desember 2017 pukul 21.00 WIB).

dengan objek-objek wisata andalan di luar negeri, namun permasalahan objek wisata yang ada di berbagai daerah di Indonesia jarang diketahui oleh masyarakat internasional, maupun masyarakat domestik, disamping kurang nya infrastruktur yang mendukung juga kurang nya promosi yang dilakukan.

Oleh karena itu pentingnya bagi pemerintah daerah, khususnya Kabupaten bantul untuk bisa membuat perencanaan yang baik dalam mengembangkan pariwisa di Kabupaten Bantul. Karena selain bisa meningkatkan pendapatan asli daerah, pengembangan pariwisa juga bisa menciptakan peluang lapangan kerja bagi masyarakat, khususnya masyarakat sekitar tempat wisata, tentunya hal ini akan sangat menguntungkan bagi pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan warganya. Oleh karena itu pengembangan pariwisata dibutuhkan dukungan dari berbagai pihak, salah satunya adalah investor. Karena pengembangan pariwisata membutuhkan suatu modal yang cukup besar, sehingga APBD terkadang tidak cukup untuk bisa memaksimalkan pengembangan pariwisata dan dibutuhkan investasi. Masalah investasi bagi suatu negara merupakan suatu negara/daerah merupakan suatu keharusan. Karena investasi merupakan salah satu faktor penggerak perekonomian agar negara/daerah tersebut dapat mendorong pertumbuhan ekonominya selaras dengan tuntutan perkembangan masyarakat. Investasi atau penanaman modal merupakan salah satu

variabel yang penting dalam perekonomian suatu negara.[99]

[99] IBR Supanca,dkk, *Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Investasi Di Daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta, 2005, hlm. 1

Seperti hal nya pariwisata di Kabupaten Bantul saat ini belum dimanfaatkan secara maksimal potensinya, walaupun setiap tahun ada peningkatan penerimaan tetapi peningkatan tersebut tidak terlalu signifikan. seperti yang tertera di bawah ini:[100]

1. Pendapatan tahun 2011 Rp.5,289,407,718.
2. Pendapatan tahun 2012 Rp. 8,640,759,116.
3. Pendapatan tahun 2013 Rp.9,120,764,645
4. Pendapatan tahun 2014 Rp.9,767,144,025.
5. Pendapatan tahun 2015 Rp. 11,150,632,500
6. Pendapatan tahun 2016 Rp. 12, 739, 875, 250
7. Pendapatan tahun 2017 Rp. 6,791, 326, 250.

Dari hal di atas bisa dilihat walaupun setiap tahun nya ada kenaikan pendapatan dari sektor pariwisata tetapi kenaikan tersebut tidak signifikan, oleh karena itu perlunya percepatan pengembangan kepariwisataan yang ada di kabupaten bantul. Karena dengan percepatan pengembangan pada pariwisata nya akan dipastikan bahwa pendapatan disektor ini pun akan naik. Dan bisa jadi permasalahan investasi merupakan salah satu masalah yang perlu di perbaiki oleh pemda Bantul.

Ada beberapa faktor penting kegunaan investasi bagi suatu negara/daerah khususnya pengembangan pariwisata. *Pertama*, investasi mendorong percepatan pengembangan pariwisata, karena dengan adanya modal yang cukup maka akan sangat membantu untuk membangun fasilitas dan infrastruktur yang menunjang tempat wisata. *Kedua*, investasi juga mendorong pertambahan pendapatan negara/daerah. *Ketiga*,investai juga akan mendorong terciptanya lapangan kerja

[100] RAPBD Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2011-2017.

bagi masyarakat sekitar. *Keempat.* Investasi juga bisa dipakai sebagai pemerataan baik pemerataan antar daerah, antar sektor dan antar perorangan.[101]

Oleh karena investasi akan sangat berperan bagi pengembangan suatu daerah, baik pengembangan pariwisata, pengembangan infrastruktur, pengembangan lapangan kerja, dll. Maka dari itu pemerintah daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Bantul membutuhkan manajamen yang mumpuni untuk bisa menarik investasi baik dari masyarakat lokal maupun investasi asing. Untuk menarik investor tentunya diperlukan kecakapan pemerintah daerah dalam menjelaskan serta mengenalkan peluang-peluang investasi bagi investor, khususnya dalam bidang pariwisata. Karena daerah Bantul terkenal akan banyaknya objek wisata yang tentunya memiliki paronama keindahan alam nya yang menabjukkan. Selain itu yang terpenting bahwa pariwisata di daerah Bantul masih memiliki banyak ruang untuk diperbaiki. Mulai dari sektor fasilitas, pengelolaan, sektor kuliner dan berbagai sektor lain nya yang tentu akan memberikan keuntungan bagi investor.

Selain investasi yang memadai, dibutuhkan juga SDM yang mumpuni. Karena tanpa SDM yang mempuni usaha untuk pengembangan pariwisata juga tidak akan berjalan sesuai yang diharapkan. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten kekurangan sumber daya manusia (SDM) yang paham dalam pengelolaan dan pengembangan pariwisata. Selain itu sudah beberapa bulan ini kursi kepala dinas

[101] *Ibid.*

kepariwisataan di Pemerintahan juga belum terisi dikarenakan masih belum adanya penunjukan atau juga calon yang di angkat oleh Bupati.[102]

Sehingga keberadaan SDM yang mumpuni merupkan salah satu kunci untuk mempercepat pengembangan suatu daerah atau pariwisata di suatu daerah. Karena dengan adanya SDM yang mumpuni akan lebih mudah untuk membuat perencanaan dan merealisasikan perencanaan tersebut. Indonesia sebabagai negara dengan jumlah penduk hampir 260 juta tentunya tidak kekurangan SDM, namun yang mumpuni disuatu bidang tertentu khususnya pariwisata masih belum memenuhi kuota yang dibutuhkan. Seperti hal nya Pemerintah Kabupaten Bantul saat ini kekurangan SDM yang handal di bidang pariwisata yang menyebabkan tertahan nya ruang gerak untuk mempercepat pengembangan pariwisata di daerahnya.

Selanjutnya dukungan dari masyarakat juga merupakan komponen yang paling penting dalam percepatan pengembangan pariwisata di suatu daerah, karena tanpa dukungan masyarakat akan sangat sulit bagi pemerintah untuk bisa mengembankan suatu objek wisata di daerahnya. Maka dari itu masyarakat mempunyai peranan yang penting dalam mempercepat proses pengembangan pariwisata di suatu daerah. Karena bila masyarakat tidak mendukung pengembangan pariwisata akan sangat menyulitkan bagi pemerintah untuk mengembangkannya.[103]

---

[102] Hasil wawancara langsung dengan Ibu Issri Putranti Selaku Kepala Seksi dan Analisis Pasar dan Kerjasama Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul, Pada tanggal 18 Desember 2017 pukul 15.30 WIB.

[103] *Ibid*.

Selain ketiga komponen tadi tentunya kondisi geografis juga merupakan unsur yang penting dalam pengembangan suatu pariwisata, karena dengan geografis yang baik akan memudahkan bagi masyarakat untuk bisa menjangkau objek wisata tersebut. Dalam hal ini objek wisata di Kabupaten Bantul memiliki geografis yang mudah untuk di jangkau oleh masyarakat.

E.1. Faktor-Faktor Yang Mendukung Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Bantul

Untuk mempercepat atau mengembangkan wisata di suatu daerah tentunya membutuhkan hal-hal untuk bisa mendukung pengembangan pariwisata tersebut, oleh karena itu disini penulis akan memaparkan hal-hal yang mendukung pengembangan pariwisata di Kabupaten Bantul, antara lain;

1. kondisi Geografis dan budaya masyarakat

   kondisi geografis yang mudah dijangkau merupakan keunggulan tersendiri bagi sejumlah objek wisata yang ada di Kabupaten Bantul, karena biasanya objek wisata yang geografisnya kurang bisa dijangkau masyarakat akan sulit untuk bisa dikembangakan. Karena terkadang masyarakat dalam memilih objek wisata melihat letak atau geografis suatu objek wisata. Walaupun ada sebagian masayarakat yang memang tidak memperdulikan terkait letak geografis suatu objek wisata. Tetapi dalam hal tertentu geografis objek wisata mempengaruhi kunjungan para wisatawan. Selain itu budaya masyarakat juga sangat mempengaruhi pengembangan pariwisata, karena bagi para wisatawan budaya atau keramahan masyarakat menjadi salah satu faktor penting yang

mempengaruhi mereka untuk mengunjungi kembali objek wisata tersebut. Dalam hal ini terbukti bahwa masyarakat Bantul, maupun seluruh masyarakat jogja sangat ramah terhadap para wisatawan, sehingga membuat para wisatawan yang mengunjungi objek wisata tersebut terkesan dengan keramahan masyrakatnya.

2. Faktor Infrastuktur

   Pemerintah daerah Kabupaten Bantul dalam beberapa tahun ini sudah membangun berbagai infrakstruktur yang menunjang pengembangan pariwisata, seperti pembangunan jalan agar memudahkan masyarakat untuk bisa mengakses lokasi wisata, pembanguan fasilitas di lokasi wisata seperti tempat ibadah, pendopo dan juga WC/toilet. Tentunya infrastruktur ini akan sangat mempengaruhi kenyamanan para wisawatan selama mereka mengunjungi tempat wisata. Oleh karena sangat penting kedepannya untuk bisa di tingkatkan pembangunan fasilitas-fasiltas lain nya yang menunjang pengembangan wisata. Selain itu adanya pembangunan Bandara Internasional di Kulonprogo kedepannya akan menjadi salah satu peluang bagi pengembangan pariwisata di Bantul lebih baik lagi kedepan nya.

3. Elemen pemerintah yang mendukung untuk pengembangan wisata

   Dalam hal ini tentunya dukungan pemerintah merupakan hal yang sangat penting, khususnya dalam kemudahan investasi. Karena tanpa adanya dukungan pemerintah akan sangat sulit untuk para investor untuk bisa menginvestasikan uang nya dalam bidang pariwisata. Misalnya dalam hal pengurusan izin, dll. Dalam hal ini elemen pemerintah daerah Bantul sangat

mendukung pengembangan pariwisata di daerahnya. Selain dapat meningkatkan pendapatan daerah juga bisa menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat yang kedepannya tentu akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.[104]

E.2. Faktor-Faktor Yang Menghambat Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Bantul

a. Faktor internal

1) Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber daya manusia yang mumpuni merupakan salah satu faktor penting pembangunan suatu negara/daerah. Oleh karena itu kekurangan SDM yang mumpuni merupakan suatu hambatan yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Bantul. Karena sampai saat ini jumlah SDM yang mumpuni untuk menangani masalah Pariwisata di Kabupaten Bantul masih belum memenuhi standar yang cukup untuk bisa mempercepat pengembangan wisata yang ada di Kabupaten Bantul. Selain itu sampai saat ini posisi Kepala Dinas Kepariwisataan masih kosong yang juga mempengaruhi kinerja dari Dinas Pariwisata itu sendiri.[105]

2) Sumber Dana

Selain kurang nya SDM, pemerintah Kabupaten Bantul juga kekurangan sumber dana untuk bisa membiayai pengembangan

[104] *Ibid.*
[105] *Ibid.*

infrastruktur dan juga fasilitas untuk mempercepat pengembangan pariwisata, hal tersebut di ungkapkan oleh pihak dari dinas pariwisata itu sendiri. Karena dengan APBD Bantul saat ini tidak memungkinkan untuk secara menyeluruh membiayai pembangunan fasilitas dan juga infrastruktur yang ada.

3) Pemahaman masyarakat yang kurang terkait pengelolaan pariwisata

Tidak bisa di pungkiri bahwa tidak semua masyarakat memahami terkait masalah pengelolaan pariwisata, sehingga terkadang kurangnya pemahaman masyarakat untuk mengelola pariwisata menjadi faktor yang menyebabkan sulit berkembangnya pariwisata di daerah tersebut, tidak terlepas masyarakat yang ada di daerah Bantul.

b. Faktor Eksternal

1) Bencana Alam

Tidak bisa dipungkiri bahwa bencana alam menjadi salah satu hal yang tidak dapat dihindarkan oleh manusia, karena sejatinya bencana alam merupakan sunnatullah yang memang perlu bagi manusia untuk bisa terus mengintropeksi diri. Oleh karena itu bencana alam ini menjadi hal yang tidak bisa dihindarkan dan juga akan berpengaruh terhadap pengembangan suatu daerah. Dalam hal ini Kabupaten Bantul sudah beberapa kali mengalami bencana alam yang mengakibatkan rusaknya beberapa infrastruktur yang di bangun untuk menunjang pengembangan wisata. Seperti bencana gunung merapi yang erupsi, gempa, dan baru-baru ini banjir yang telah menimbulkan

korban jiwa dan juga merusak beberapa infrstruktur yang telah di bangun, seperti jalan, dll.

Tiga Solusi Untuk Mempercepat Pengembangan Wisata Di Kabupaten Bantul tentu bahwa setiap permasalahan dibutuhkan solusi untuk menyelesaikannya, tidak terkecuali permasalahan pariwisata di Kabupaten Bantul. Oleh karena itu penulis akan memberikan beberapa solusi untuk bisa menyelesaikan permasalahan tersebut.

1. Dalam hal kekurangan SDM di bidang Pariwisata

   Untuk mengatasi permasalahan ini, tentunya yang perlu dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bantul adalah membuka lowongan CPNS dengan jalur khusus yang bisa diajukan kepada kementerian Aparatur Negara yang membidangi masalah tersebut. Dimana jalur khusus CPNS ini bisa di adakan kerjasama dengan institusi pendidikan tinggi yang bergerak dibidang pariwisata, dimana nantinya calon PNS yang mendaftar di posisi tersebut harus melalui jalur khusus ini. Dimana insitusi tersebut merekomendasikan calon-calon pendaftar yang terbukti mempunyai kualitas di bidang pariwisata. Sehingga nantinya orang-orang yang terpilih untuk menjadi CPNS tersebut benar-benar orang yang berkulitas serta mumpuni.

2. Masalah sumber dana

   Untuk bisa memecahkan masalah tersebut tentunya di butuhkan yang nama nya investasi dari investor. Karena tidak mungkin suatu APBD suatu daerah bisa mencukupi semua pembangunan atau program yang dicanangkan oleh pemerintah daerah tersebut. Tentunya investasi menjadi hal yang amat

penting untuk bisa mempercepat pengembangan pariwisata di Kabupaten Bantul. Maka dari itu pemerintah daerah harus pandai-pandai mencari investor untuk bisa membantu percepatan pengembangan pariwisata di daerahnya. Investasi tersebut bisa ditarik dengan cara pemerintah daerah menjemput bola pada pihak-pihak terkait, tentunya dengan memperhatikan keuntungan dan kerugian yang di dapat.

3. Masalah masyarakat yang kurang memahami cara pengelolaan pariwisataUntuk menyelasikan masalah ini, pemerintah daerah menjadi aktor utama. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cara diadakan soasialisasi atau pun pelatihan-pelatihan yang bersifat manajemen pengelolaan pariwisata.
4. Faktor bencana alam

   Bencana alam merupakan hal yang paling sulit untuk di hindari, tentu saja yang dapat dilakukan adalah meminamalisir dampak yang di timbulkan. Seperti dengan membangun fasiltas pendukung pariwisata yang anti gempa, habis itu pembanguan dan pengaspalan jalan yang sesuai standar nasional. Mengurangi penebangan hutan, menanam pohon, dll.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata merupakan salah satu bentuk dukungan pemerintah pusat terhadap daerah-daerah yang mengandalkan pariwisata sebagai salah satu bidang pendapatannya. Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang pariwisata menjadi salah satu bentuk keseriusan Pemerintah Pusat untuk mendukung pengembangan pariwisata daerah, dengan tujuan untuk bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 3 UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang pariwisataan "Kepariwisataan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.[106]

Selain pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang pariwisaataan, pemberian kewenangan terkait di bidang pengelolaan pariwisata kepada daerah sebagai konsekuensi dari otonomi juga dipertegas kembali di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dimana di dalam undang-undang ini disebutkan;

---

[106] Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang pariwisata.

Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:[107]

a. kelautan dan perikanan;
b. pariwisata;
c. pertanian;
d. kehutanan;
e. energi dan sumber daya mineral;
f. perdagangan;
g. perindustrian; dan
h. transmigrasi.

Dapat dikatakan bahwa dalam hal pengelolaan pariwisata pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten mempunyai kebebasan untuk bisa mengatur serta mengelola pariwisata yang ada di daerahnya masing-masing. Karena pada dasarnya pariwisata merupakan salah satu sektor yang bisa meningkatkan pendapatan bagi daerah apabila dikelola dengan benar, Karena pariwisata adalah bagaian usaha yang masih bisa dikembangkan dengan hal-hal yang bersifat inovatif.

2. Pengembangan bidang pariwisata di suatu daerah tentunya terdapat memiliki berbagai faktor baik faktor yang mendukung maupun faktor yang menghambat. Sebab faktor-faktor tersebut lah yang mempengaruhi kemajuan pengembangan pariwisata suatu daerah, khususnya Kabupaten Bantul. Karena banyak sekali objek wisata yang ada di Kabupaten Bantul yang mana bila di kelola dengan baik akan memberikan dampak yang postif terkait kemajuan di
   daerah tersebut. Tentunya dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang

[107] Lihat Pasal 11 ayat (1) UU Nomot 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah.

yang mendukung serta menghambat kemajuan pengembangan pariwisata di daerah tersebut. Oleh karena itu faktor-faktor tersebut ialah sebagai berikut:

a. Fakor Yang Mendukung Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Bantul

   Untuk mempercepat atau mengembangkan wisata di suatu daerah tentunya membutuhkan hal-hal untuk bisa mendukung pengembangan pariwisata tersebut, oleh karena itu disini penulis akan memaparkan hal-hal yang mendukung pengembangan pariwisata di Kabupaten Bantul, antara lain;

   1) Kondisi Geografis dan budaya masyarakat
   2) Faktor Infrastuktur
   3) Elemen pemerintah yang mendukung untuk pengembangan wisata

b. Faktor Yang Menghambat Pengembangan Pariwisata Di Kabupaten Bantul

   1) Faktor internal:

      a) Sumber Daya Manusia (SDM);
      b) Sumber Dana;
      c) pemahaman masyarakat yang kurang terkait pengelolaan pariwisata.

   2) Faktor Eksternal:

      a) Bencana Alam.

B. SARAN

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah untuk lebih menerapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang pariwisata, mengingat kepariwisataan sangat penting dalam menjalankan, menambahkan, atau pemasukan penghasilan daerah.
2. Bagi pemerintah diharapkan untuk bisa memaksimalkan pengelolaan pariwisata yang ada di daerah.Provinsi sebagai bagian dari pemerintah pusat dimana sejatinya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat untuk bisa mengelola kepariwisataan yang ada di daerahnya.
3. Bagi pemerintah Kabupaten Bantul melihat era otonomi daerah dalam pembangunan sektor kebudayaan dan pariwisata lebih diperhatikan sepenuhnya, untuk mendayagunakan potensi kebudayaan dari kepariwisataan sebagai ujung tombak dan prioritas dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat, perluasan kesempatan kerja, menggerakkan ekonomi kreatif, dan peningkatan investasi daerah.
4. Bagi pemerintah Kabupaten Bantul untuk lebih selektif mengenai SDM yang mumpuni demi pengembangan pariwisata agar bejalan sesuai yang diharapkan. SDM yang mumpuni memiliki kelebihan pemahaman dalam pengelolaan dan pengembangan pariwisata.

5. Bagi masyarakat seacara umum khususnya masyarakat Kabupaten Bantul, untuk turut serta mengambil bagian menjaga pariwisata Kabupaten Bantul agar objek pariwisata tetap terjaga dan lestari, seperti halnya menanam pohon, tidak membuang sampah sembarangan serta menjaga keamanan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

C.S.T. Kansil, dkk, Pemerintah Daerah Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2002

Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT SUN Jakarta, 2002

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015

Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, PT. Grasindo, Jakarta, 2005

IBR Supanca,dkk, Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Investasi Di Daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2005

Jimly Asshiddqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998

Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah* (*Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*), Ctk Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006

Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika), Pustaka Pelaja*r, Yogyakarta, 2009

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

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan NASIONAL, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001

Pipin Syarifin, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005

Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2013

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009

Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Pelajar Pustaka, Yogyakarta, 2013

Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia ,* Sinar Grafika, Jakarta, 2009

Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017

Undang-Undang:

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata;

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah;

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No.18 tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Daerah tahun 2015-2025.

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 3 Tahunm 2005 tentang Perizinan Usaha Jasa Pariwisata Di Kabupaten Bantul.

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 17 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 04 Tahun 2005 tentang Perizinan Usaha Obyek Dan Daya Tarik Wisata Alam Di Kabupaten Bantul.

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Tanda
Daftar Usaha Pariwisata.

Peraturan Buapati Bantul Nomor 126 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pariwisata di Kabupaten Bantul.

RAPBD Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2011-2017

Internet:

http://eprints.uny.ac.id/24498/3/3%20BAB%20I.pdf

http://www.akilmochtar.com/wp-content/uploads/2011/06/Kewenangan-Pusat-Dan-Daerah-Dalam-Pembangunan-Daerah-Di-Era-Otonomi..pdf

https://www.sayanda.com/otonomi daerah/#Pengertian_Otonomi_Daerah_Menurut_ParaAhli

http://www.berbagaireviews.com/2017/01/pengertian-otonomi-daerah-dasar-hukum.html

http://digilib.unila.ac.id/3568/12/ BAB%20II.pdf

http://download.portalgaruda.org/article.php?article=107073&val=998

http://www.google.co.id/amp/s/seword.com/ekonomi/ambisi-jokowi/-membangun-kejayaan-maritim/

http://www.bantulkab.go.id

http://www.google.co.id/amp/s/eksotisjogja.com/tempat-wisata-di-bantul-yogyakarta/amp/

https://pariwisata.bantulkab.gtorage/dokumen/2014/07/RENSTRA%202011-2015.pdf

https://dokumen.bantulkab.go.id